This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

$B 117 002

Digitized by Google

LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Received DEC 12 1891, 18
Accessions No. 46227 Shelf No.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

TRAITÉ

DES IMPOTS

Digitized by Google

SAINT-DENIS. — TYPOGRAPHIE DE A. MOULIN.

Digitized by Google

TRAITÉ

DES IMPOTS

CONSIDÉRÉS SOUS LE RAPPORT

HISTORIQUE, ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PAR

M. ESQUIROU DE PARIEU

VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT
MEMBRE DE L'INSTITUT IMPÉRIAL DE FRANCE, DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE LONDRES
ET DE PLUSIEURS AUTRES SOCIÉTÉS SAVANTES

DEUXIÈME ÉDITION

REVUE ET AUGMENTÉE PAR L'AUTEUR

Longum iter est per præcepta
Breve et efficax per exempla.
SENÈQUE.

TOME TROISIÈME

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

PARIS

COTILLON, ÉDITEUR
LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT
24, rue Soufflot

GUILLAUMIN ET Cie
LIBRAIRES-ÉDITEURS
14, rue Richelieu

1867

Droits de traduction et de reproduction réservés.

Digitized by Google

HJ2307
.P3
v.3

Digitized by Google

TRAITÉ

DES IMPOTS

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

LIVRE V.

Des impôts sur les consommations.

(SUITE).

CHAPITRE II.

DES IMPOTS DE CONSOMMATION A LA FRONTIÈRE DES ÉTATS [1].

On distingue sous le nom commun de *douanes* divers droits perçus à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises sur les limites d'un État. Mais l'entrée des denrées et matières de provenance étrangère dans un pays y est devenu surtout l'objet fécond de per-

[1] Les Allemands, et M. Rau en particulier, réunissent les droits d'importation, d'exportation et de transit sous la dénomination générale de *gränzzölle*, ce qui fait entrer expressément l'idée de *frontières* dans la définition de la *douane*. En classant les douanes parmi les taxes sur les consommations, je ne me dissimule pas que certaines des critiques de M. de Hock dans la *Wochenschrift für Wissenschaft*, feuille périodique de Vienne, en 1864, contre ce que cette classification a d'absolu, sont fondées. Je reconnais que les douanes en général ne pèsent pas seulement sur les consommateurs et que l'incidence des droits d'importation, par exemple, tombe en partie sur les producteurs étrangers. Mais ce résultat est plutôt indirect que direct, et il faut reconnaître d'ailleurs que les douanes sont des taxes particulières à cause de leur assiette internationale. Il s'agit donc plutôt de chercher la clas-

Digitized by Google

ceptions fiscales établies sous trois points de vue différents.

Certains objets importés de l'étranger peuvent être imposés à la frontière par les mêmes motifs qui permettent de taxer à l'intérieur la production de certaines denrées de consommation. Il y a autant ou plus de raison de taxer, par exemple, le café ou le cacao importés de contrées lointaines que le sel et les boissons fabriquées dans l'intérieur d'un État européen. On a même recommandé spécialement les droits de douane comme une prime d'assurance compensant la protection donnée par l'État à l'entrée des matières importées ou exportées sur son territoire. W. Petty a considéré sous cet aspect le premier établissement des douanes en Angleterre [1].

Mais en dehors de cette raison, en quelque sorte fondamentale et propre de certaines perceptions douanières, quelques-unes de ces taxes sont nécessitées d'une manière directe par l'existence de droits analogues sur des matières *de même destination* imposées dans l'intérieur du pays.

Ainsi, les droits sur le vin, l'alcool, le tabac, perçus dans l'intérieur d'un État, ne sauraient conserver d'importance sans une perception analogue et au moins aussi forte sur les objets similaires [2] ou presque similaires importés du de-

sification la moins imparfaite en ce qui les concerne que la classification absolument parlant la meilleure, étant bien entendu du reste que les droits d'exportation pèsent sur la *consommation* de l'*étranger*.

[1] *Traité des taxes et contributions*, ch. VI (For protecting the carriage of goods from the pirates).

[2] Il est arrivé, dans une circonstance particulière, qu'un droit de douane à l'entrée d'une matière a été considéré comme remplacement d'une taxe de consommation intérieure supprimée. Lorsque l'art. 15 de la loi du 17 août 1822 a supprimé en France l'impôt sur les huiles, le rapporteur de la commission du budget émit l'idée que les trois millions produits par l'impôt seraient compensés par le droit de douane établi sur les huiles venant de l'étranger. (*Moniteur* de 1822, p. 970.) Le droit d'entrée sur les huiles produit en effet aujourd'hui autant que l'impôt intérieur de 1821, mais il n'est pas payé par les mêmes consommateurs.

Digitized by Google

hors. De même, par une réciprocité en sens inverse, les Anglais ont taxé la chicorée et toute substance végétale applicable à un usage analogue pour garantir le droit de douane sur le café [1].

Mais ce double principe, qui a guidé les législateurs en matière de douanes et qui se rattache toujours à une pensée fiscale, est venu se compliquer, surtout dans les temps modernes, d'un troisième élément qui n'émane pas d'un besoin financier ni d'une recherche fiscale, mais qui se fonde sur des considérations de protection et d'encouragement pour certaines industries.

Nous indiquons ce troisième aspect des droits de douanes seulement pour rappeler qu'il est en partie étranger à notre sujet. Il est aussi, historiquement parlant, le plus récent ; comme M. Rau l'a fait observer avec raison, le principe fiscal a été le plus ancien en cette matière [2].

Les droits protecteurs dont il s'agit ne sont point établis en effet dans l'intérêt du revenu public. Ce sont plutôt des moyens d'intervention économique ou même politique dont les avantages comme les inconvénients ne ressortent pas exclusivement ni principalement de la théorie fiscale. Cependant, quoique les revenus de ces droits semblent en principe indifférents au législateur financier, ils procurent quelquefois des résultats d'une certaine efficacité pour le Trésor, et, par exemple, en France, les droits sur la houille et les fers, établis dans une pensée de protection pour l'industrie nationale, ont conservé en fait pendant longtemps certaine importance fiscale.

De même que les impôts étaient dans certains États anciens perçus en nature, les droits de douanes ont été et sont

[1] Mac Culloch, *Taxation*, p. 230. Ce droit était réglé naguère à 12 sch. le quintal de 50 k., 997, d'après le *Moniteur* du 4 mars 1861.

[2] § 448.

Digitized by Google

encore quelquefois payables de la même manière. Ainsi notamment, l'importateur français a reçu dans le traité du 28 décembre 1857, entre la France et le royaume de Siam, la faculté de payer à son choix, en argent ou en nature, à l'entrée des ports de cet empire asiatique [1].

Les droits de douanes sont d'un produit très-différent dans les budgets des diverses nations.

Ils sont d'un revenu médiocre dans plusieurs États continentaux. Dans la Grande-Bretagne, pays insulaire, dans la Norwége, pays maritime [2] et chez les nations qui doivent leur origine à une colonisation, ils ont souvent une grande importance.

Tel est notamment le cas du Canada [3], du Brésil, du Chili et de la Fédération des États-Unis de l'Amérique du Nord. Ces États ayant tiré leur origine et leurs relations primitives de pays dont ils étaient séparés par l'intervalle des mers, ont été naturellement conduits à trouver la source naturelle de leurs perceptions fiscales dans leur commerce extérieur comme dans l'élément qui devait d'ailleurs influer le plus sur le développement de leur richesse sociale.

En Europe même la différence du poids des droits de douanes est très-grande, et M. Rau l'évalue ainsi, pour le produit brut par tête, dans les pays suivants :

	Florins.			Florins.	
Grande-Bretagne.	9	63	Belgique.	1	4
États-Unis.	3	7	Pays-Bas.	1	37
France.	2	28	Russie.	1	13
Zollwerein, Suisse . . .	1	51	Autriche.	0	59

La distinction, qui sépare les droits de douane des droits

[1] Art. 18 du traité.

[2] La douane forme la principale source de revenu de la Norwége et y produit environ 12 millions de francs. (*Moniteur* du 11 juin 1854.)

[3] V. *Moniteur* du 9 mai 1860.

Digitized by Google

de consommation intérieure, repose quelquefois sur des circonstances de forme et d'administration fiscale.

Les douanes n'agissent qu'aux frontières ou dans un rayon assez rapproché de la limite des États, sauf le cas, aujourd'hui très-rare (et dont M. Rau ne cite d'exemple encore subsistant que dans le Mecklembourg) de douanes intérieures.

L'accise peut au contraire saisir la production et le détail d'une denrée comme sa circulation sur des points déterminés de l'intérieur du pays.

D'après Ferguson, dans ses *Institutions de philosophie morale*, l'accise est moins onéreuse au consommateur que la même somme levée par la douane, mais on la sent plutôt comme une charge, et elle donne plus d'animosité au sujet contre le gouvernement.

Il est vrai que des objets produits dans l'intérieur d'un pays ne peuvent être soumis au droit de douane à la frontière. Mais des denrées exotiques sur lesquelles le droit de douane serait abandonné, pourraient être atteintes par un droit de consommation intérieure. L'auteur des *Mémoires de Walpole* nous apprend que cet habile financier avait assujetti les cafés, thés et chocolats, aux procédés de l'excise, tout en les laissant en apparence et nominalement soumis aux droits de douane. Ce fut une sorte d'extension et d'agrandissement de cette idée qui donna lieu aux grands débats sur l'*excise scheme* proposé par ce ministre, et dont les vins et les tabacs seulement étaient les principaux objets.

Nous trouvons dans un mémoire français sur la situation des finances de l'Angleterre, en 1768 [1], que le thé rendait à

[1] Imprimé à Mayence, in-4°. Dans un état des droits de douane anglais à la date de 1808, nous voyons des droits de douane et d'excise cumulés sur les thés, cafés, vins et tabacs La fusion de ces droits avec les douanes est de 1825. *Dictionary of law terms*, joint au *Cabinet Lawyer*, v° *Excise*.

Digitized by Google

cette époque des produits presque égaux à la douane et à l'excise dans la Grande-Bretagne; d'autres denrées exotiques, comme les cafés, chocolats et cacaos, étaient taxés chez les détaillants.

Je pense que la préférence donnée par Walpole à la voie de l'excise pouvait avoir pour but la faculté de suivre la denrée imposable plus près de la consommation, et pour motif l'organisation insuffisante des entrepôts et des crédits de paiement pour les matières importées du dehors. Peut-être aussi les droits de douane étaient-ils moins impopulaires par leur rapport habituel avec les productions de l'étranger; quoi qu'il en soit, le plan de Walpole, dont nous connaissons seulement les traits généraux, échoua.

« Plusieurs marchands, dit Mac Culloch dans ses observations générales sur la taxation [1], s'étaient prévalus des facilités que le système proposé par Walpole offrait pour frauder le revenu public, et ils s'efforcèrent habilement d'en arrêter le succès et de détourner l'obstacle sérieux qu'il eût apporté à la contrebande, en faisant croire au public qu'il serait fatal au commerce. Malheureusement aussi le plan proposé n'était pas comme le système actuel offert au choix du commerce qui reste libre d'entreposer ou non à son gré; ce système étant un système d'entrepôt contraint, fut dénoncé comme arbitraire et oppressif. La résistance égoïste des marchands fut soutenue par un esprit de parti violent. L'opposition, saisissant avec avidité l'occasion de nuire au ministre dans l'estime publique, soutint que le plan de Walpole était un premier pas pour l'introduction d'un système d'excise universelle qui serait également destructeur du bien-être et de la liberté de tous. »

On trouve dans le XLIe chapitre des Mémoires de Walpole,

[1] P. 25 à 28.

Digitized by Google

par Coxe, les détails curieux des circonstances à la suite desquelles le bill relatif aux tabacs fut abandonné devant les résistances de l'opinion, malgré le vote de la chambre des communes.

Si les droits perçus sur la consommation intérieure des nations sont assez variés, les droits de douanes subissent encore plus de changement à mesure qu'on se transporte d'un pays dans l'autre. Non-seulement, en effet, les droits de douane varient par les mêmes causes qui font varier les *accises*, c'est-à-dire d'après la diversité des conditions alimentaires du pays; mais encore ces droits sont influencés par la nature plutôt de fantaisie que de nécessité des objets taxés, par la variété des productions des contrées avec lesquelles la nation qui impose les droits a le plus de rapports, par le caractère plus ou moins commerçant de ce pays, par la combinaison des intérêts économiques et manufacturiers qui s'associent à la pensée fiscale dans le règlement des tarifs de douane, etc.

En France, par exemple, l'objet le plus productif pour la douane, avant les modifications de ces dernières années, était le sucre; le café venait en seconde ligne, puis le coton, et à peu près sur la même ligne, au quatrième rang, on remarquait la houille, la laine et les fers.

Dans la Grande-Bretagne, en 1859, sur un produit de 23,923,015 liv., les principales matières taxées se rangeaient de la façon suivante :

Sucre	5,979,329 liv.	24,99 p. 0/0
Tabac.	5,465,225	22,84
Thé.	5,271,702	21,97
Eau-de-vie.	2,278,318	9,52
Vin.	1,761,738	7,36
Café.	425,827	1,78
Raisins de Corinthe. . . .	301,623	1,26
	21,483,762 liv.	89,08 p. 0/0

Digitized by Google

Dans le Zollverein, en 1861, sur une recette de 24,848,430 thalers, les principales matières taxées suivent l'ordre suivant :

Café et cacao.	7,370,873 thal.	30	p. 0/0
Tabac.	2,695,985	10,8	
Vin.	1,248,552	5	
Sucre.	862,001	4,6	
Fruits secs.	815,540	4,5	
Riz.	701,170	3,8	
Épices.	443,443	2,8	
Eau-de-vie.	440,357	1,17	
Harengs.	351,937	1,4	
Thé.	304,368	0,8	
	15,134,426 thal.	60	p. 0/0

Le système des douanes a une assez grande antiquité historique. Sinclair, dans son *Analyse des sources du revenu public*, prétend que la plus ancienne taxe sur les exportations était celle qui grevait, en Égypte, la sortie des voitures et des chevaux.

Les Athéniens avaient, suivant certains auteurs, une taxe de 20 pour 100 sur le blé et sur les autres marchandises importées chez eux des pays étrangers, ainsi que sur divers objets exportés de l'Attique [1].

Le nom de *sycophantes* rappelle la prohibition d'exporter les figues de la même contrée. D'autres écrivains mentionnent un droit de 2 pour 100 *ad valorem* sur les importations et exportations à Athènes, droit élevé à 5 pour 100 dans les villes confédérées avec Athènes [2].

A Rome, les *portoria* ou *vectigalia*, qui étaient des droits de douane à l'entrée et à la sortie des marchandises, formaient une partie ancienne et considérable du revenu public. Leur origine remonte à l'époque des rois ; supprimés lors de l'éta-

[1] Mac Culloch, p. 233* : d'après les *Voyages d'Anacharsis*.
[2] V. Rau, § 443, note c et les autorités par lui citées.

Digitized by Google

blissement de la république [1], ils furent rétablis plus tard. Leur taux est peu connu, parce qu'il semble avoir été très-variable. Cicéron nous informe que les impôts sur le blé exporté de Sicile, au temps de Verrès, étaient de 5 pour 100.

M. Rau cite des proportions moins fortes relativement à la valeur des marchandises d'après Tacite.

Sous les empereurs de Bysance, les *portoria* s'élevaient au taux de 12 et demi pour 100 sur la valeur des objets taxés [2].

On a cité l'existence de droits de douanes qui auraient été perçus entre les limites des peuplades assises sur le sol de la Gaule et aussi de la Thrace [3].

L'empereur Cantacuzène arrêta que l'importation des blés et fruits étrangers serait grevée d'un droit, et il fixa ce droit à moitié d'un bysantin, par médimne, graduant ce droit sur les autres denrées d'après ce point de départ et proportionnellement au prix sans doute. L'auteur, qui extrait ces détails des Mémoires de l'empereur Cantacuzène [4], pense que ces mesures étaient tout à la fois destinées à protéger l'agriculture grecque et à diminuer les profits des Vénitiens et surtout des Génois qui, possesseurs de Caffa, faisaient à peu près seuls le commerce des céréales de l'Ukraine et étaient presque exclusivement en possession d'approvisionner Constantinople.

[1] Hegewisch, *Historischer versuch über die römischen finanzen*, p. 26.

[2] Mac Culloch, *loco citato;* note *c*.

[3] « L'idée des impôts de ce genre (douane) ne peut naître chez un peuple nomade qui, sans demeures fixes, pourrait difficilement établir des lieux de perception. Leur existence suppose nécessairement des établissements stables, et par conséquent un peuple agriculteur et commerçant. César a fait plus d'une foi mention dans ses mémoires des droits qui étaient perçus en différents lieux sur les limites qui séparaient les peuples de la Gaule. On en voit aussi quelques indices chez les Thraces. » (Reynier, *Encyclopédie publique et rurale des Celtes*. Genève, 1818, p. 292.)

[4] Cantacuzène, homme d'État et historien, etc., thèse de littérature et d'histoire, par M. Val-Parisot, agrégé d'histoire, professeur suppléant à la Faculté des lettres de Rennes. Paris, 1845, p. 230 et 231.

Digitized by Google

La célèbre et malheureuse rivale de Rome, Carthage, avait été conduite par le caractère commercial de sa constitution économique et ses nombreuses relations avec diverses contrées séparées d'elle par les mers, à retirer des douanes une partie considérable de ses revenus. Aussi Heeren nous apprend-il dans ses *Idées sur le commerce et la politique des anciens*, qu'Annibal s'occupant du gouvernement civil de sa patrie menacée par les progrès de la puissance romaine, releva les finances carthaginoises par une révision de la législation douanière.

Au moyen âge les droits de douanes furent très-multipliés et soumis à l'action du pouvoir féodal. On les considérait comme une compensation de l'avantage produit par l'usage des routes et ponts, et ils tendaient à se confondre avec les péages sous les noms divers de *Ripaticum*, *Pontaticum*, *Rotaticum*, *Temonaticum* [1].

Une analyse incomplète des faits économiques portait aussi souvent à les considérer comme perçus exclusivement sur l'étranger, et Bodin, dans sa *République*, compte deux ressources distinctes pour les États sur les *marchands* qui *apportent ou exportent des marchandises* et *sur les impôts des sujets* [2]. C'était aussi encore, un peu plus tard, la manière de voir de Saavedra qui, dans son ouvrage sur *le Prince chrétien*, considérait les impôts, sur les marchandises venues du dehors comme beaucoup moins dommageables aux sujets que les autres, et vantait, sous ce rapport le système des taxes de l'Angleterre [3].

Mac Culloch prétend que les douanes existaient en Angleterre avant la conquête des Normands [4].

[1] Rau, § 443, note *e*.
[2] *République*, liv. VI, chap. II.
[3] P. 357, Monaco, 1640.
[4] *Taxation*, p. 234 et suiv.

Digitized by Google

Cette forme d'impôt y était connue d'abord sous le nom de *Toll*, que M. Rau fait venir par intermédiaire du grec τελος [1] (impôt), et plus tard sous celui de *Customs*, qui signifie dans le sens étymologique *coutume*.

En 1206, dit Mac Culloch, le revenu des douanes, renfermant aussi le profit obtenu par le roi des foires et marchés, produisait seulement 4,958 liv. 7 s. 3 d. 1/2. Édouard Ier donna plus d'importance à l'impôt, qui fut assis principalement sur la laine et le cuir à l'exportation. C'était ce qu'on appellait *magna costuma*.

Des droits additionnels appelés *parva costuma* étaient imposés sur tous les articles importés ou exportés par les étrangers. Les divers droits de douanes furent réunis dans un tarif (*book of rates*) sous le règne de Charles II. Ces droits étaient en général fixés d'après la valeur estimative (*ad valorem*).

Sous le règne de Georges Ier, un nouveau livre de taxes supplémentaires fut publié : ces taxes furent en général fixées à tant par livre, gallon ou autre mesure, ou d'après la valeur déclarée par les marchands. Plus tard et par l'addition de droits successifs, une grande confusion fut introduite dans les tarifs.

Enfin en 1787, M. Pitt réforma, simplifia et consolida les droits de douanes. De nouvelles complications s'étant introduites à la suite des mesures prises pendant la guerre du commencement de notre siècle, M. Huskisson fit simplifier et consolider de nouveau les droits de douanes en 1825.

En 1596, sous le règne d'Élisabeth, le produit des douanes avait été d'environ 50,000 liv., en 1613, il était de 148,075 liv., en 1660, de 426,581 liv., en 1689, de 781,987 liv., en 1712, de 1,315,422 liv., en 1763, de 2,000,000 liv., en 1792, de 4,407,000 liv., et en 1815, de

[1] § 443, note *a*.

Digitized by Google

11,360,000 liv., en 1850, de 22,194,142 liv., en 1859, de 23,998,379 liv., en 1861, de 23,774,000 liv., en 1862, de 24,036,000 liv. [1], et pour l'année finie au 31 mars 1863, de 23,332,000 livres. Les frais de recouvrement étaient, à cette dernière époque, un peu supérieurs à 5 pour 100 du produit [2].

L'objet qui longtemps a donné lieu aux perceptions douanières les plus considérables, c'est-à-dire le thé, paraît avoir été imposé à la fin du XVIIe siècle. « Le thé, dit M. Macaulay, que l'on se passait de main en main à l'époque où Monk avait amené à Londres l'armée d'Écosse et que l'on goûtait du bout des lèvres comme une grande rareté venant de Chine, était devenu, huit ans après, un article régulier d'importation et il fut bientôt consommé en telle quantité, que les financiers commencèrent à le considérer comme un objet susceptible d'être taxé [3]. »

L'histoire des douanes anglaises, que nous ne voulons pas même ébaucher ici, présente depuis 20 ans le spectacle de nombreux abaissements de tarifs qui ont successivement étendu le principe de la liberté du commerce, système depuis longtemps préconisé par quelques écrivains anglais, entre lesquels nous ne devons pas oublier sir Henry Parnell, dont la *Réforme financière* a jeté en quelque sorte sur ce mouvement la lumière d'un flambeau précurseur.

En ce qui concerne spécialement les rapports de la Grande-Bretagne avec la France, le traité de commerce récent a porté immédiatement la part des vins français, qui était de 1,155,000 gallons, sur une importation totale de 9,176,000 gallons, en 1859-1860, à 2,631,000 gallons sur un

[1] Rau, § 445, note *c*.

[2] Mac Culloch, p. 212, 2e édition. V. aussi t. I du présent ouvrage, p. 116 et 117.

[3] *Histoire du règne de Guillaume III*, traduction d'A. Pichot, t. II, p. 347.

Digitized by Google

total d'importation de 12,509,000 gallons en 1860-1861.

Cette augmentation considérable de la consommation du vin dans la Grande-Bretagne, a laissé toutefois pour l'Échiquier une perte de 393,000 liv. à cause de la diminution des droits [1].

Dans les Indes, les droits de douanes sont évalués au budget de 1867 à 2,414,100 livres sterling.

En France, les droits de douanes existaient dans l'ancienne France, sous les noms de droit de *resve* [2], et plus tard de *traites foraines*. Un vieil auteur fait remonter à l'an 1376 le premier établissement de la traite foraine [3]. Le caprice et les variations de la législation antérieure à 1789 dans cette matière, ont été exposés par divers écrivains [4]. Voici notamment comment l'un d'eux, auquel nous croyons pouvoir emprunter une assez longue citation, s'exprime à cet égard :

« Le commerce [5] avant Louis XIV, était traité comme un ennemi ; il semble qu'on l'eût, à plaisir, arrêté par des gênes et des entraves multipliées. La France, sous le rapport des douanes, se divisait en deux nations, d'une population à peu près égale, qui, réunies sous un même gouvernement, ne pouvaient échanger leurs denrées, soit à l'entrée, soit à la sortie, qu'en payant des droits. L'une était comprise dans les provinces des cinq grosses fermes [6] ; l'autre, dans les provinces réputées étrangères. »

[1] Discours de M. Gladstone, chancelier de l'Échiquier. (Extrait du *Times* du 16 avril 1861.)

[2] Leber, *Essai sur l'appréciation de la fortune privée au moyen âge*, 2e édit. p. 308.

[3] *Traité des tailles et autres charges des subsides*, par Jean Combes, conseiller et advocat de Sa Majesté au siége présidial et sénéchaussée d'Auvergne, Paris, 1576, p. 114.

[4] V. notamment l'article *douane*, de M. Horace Say, dans le *Dictionnaire d'économie politique*.

[5] V. p. 258, *Recherches sur l'origine de l'impôt en France*, par Potherat de Thou.

[6] Les provinces des cinq grosses fermes étaient l'Ile-de-France, la Normandie,

Digitized by Google

« Celles-ci étaient celles où les taxes sur la consommation n'avaient pas cours. Le droit n'était pas aussi faible qu'on pourrait le supposer. Ainsi le blé, à l'entrée, payait 1 liv. 17 s., environ 20 p. 100 de sa valeur; à la sortie, le droit était dix fois moindre; le plomb, à l'entrée 10 et à la sortie 12 s., c'est-à-dire à peu près 3 et demi pour 100; la laine 15 liv. à l'entrée et 5 à la sortie [1]. »

« Mais le plus grand mal était l'incertitude et la variété de l'impôt. Quelques droits, le rêve, le haut passage, l'imposition foraine, remontaient au XIVe siècle [2]. A chaque besoin on avait créé une nouvelle taxe sans penser à la coordonner avec ce qui existait. La douane de Valence, par exemple, avait été établie en 1595 [3], pour payer la reddition de Vienne au gouverneur; elle fut toujours continuée, malgré des réclamations continuelles. Tout ce qui y entrait du Dauphiné, de la Provence et du Languedoc était soumis à la douane. Ces trois provinces formaient, dans le royaume, comme un État étranger. »

« Quelques-uns de ces droits étaient soumis à la législation la plus bizarre. Ainsi, à Lyon, centre du commerce entre la Méditerranée et l'Océan, on avait établi une douane locale. Pour percevoir le droit, on força le marchand de passer par cette ville; la marchandise allait chercher l'impôt. En 1756 seulement, les soies purent entrer dans le royaume, sans passer par Narbonne; enfin ce ne fut qu'en 1743 que les marchandises destinées à l'étranger furent exemptes de la douane [4]. »

la Picardie, la Champagne, la Bourgogne, la Bresse, le Bugey, le Bourbonnais, le Berri, le Poitou, l'Aunis, l'Anjou, le Maine. D'après le recensement de Necker, la population de ces provinces était de 12,300,000, moitié de celle du royaume.

[1] Tarif de 1663.

[2] Préambule de l'édit.

[3] Forbonnais, t. I, p. 42.

[4] Forbonnais, t. I. p. 220.

Digitized by Google

« Certains droits se levaient dans une province et ne se levaient pas dans une autre. Le haut passage exigible en Champagne, ne l'était pas en Languedoc; d'autres, au contraire, étaient communs à tout le royaume [1]. La traite domaniale, par exemple, ne se levait que sur les marchandises destinées à l'étranger; les drogueries, les denrées coloniales ne pouvaient pénétrer dans le royaume que par certains ports, et payaient un droit de 4 pour 100. Ainsi partout se trouvaient consacrées l'unité et la diversité de la France, le souvenir de son passé et le germe de son avenir. Quand on songe au prix du temps et de la sécurité pour le commerce, on s'étonne qu'il n'ait pas été anéanti dans un temps où chaque pas l'exposait à une formalité ou à un procès. Le code de la ferme était immense et n'était recueilli nulle part. »

« Nous savons bien, disait la cour des Aides [2], que pour lever des droits excessifs, il faut des lois rigoureuses; mais au moins faut-il qu'elles soient précises. Le marchand aimait mieux payer ce qu'il ne devait pas que de se jeter dans un procès dont l'issue dépendait des lois et d'usages connus seulement de son adversaire. »

« Colbert eût voulu débarrasser la production de toutes ces entraves; mais les préjugés des magistrats s'opposèrent à toute réforme radicale. Le principe de la propriété, celui de l'inaliénabilité du domaine, protégeaient à leurs yeux cette multitude de péages dont le nombre dépassait 600, et dont le produit brut, en 1789, était de 60,000,000. »

« Ils ne voyaient pas que la société seule peut avoir un droit sur la chose d'autrui en vertu de la protection qu'elle accorde, et que ce droit ne peut s'aliéner; en un mot, qu'il y a un abîme entre la propriété publique et la propriété privée. C'é-

[1] Préambule de l'édit de 1664.
[2] Mat. d'impôts.

Digitized by Google

tait dans ce sens que la maxime de l'inaliénabilité du domaine eût été raisonnable; et c'était justement celui qu'on n'appliquait jamais. Malgré le préambule de l'édit de 1664, la Loire fut toujours hérissée de 28 péages [1]; quelques droits, le trépas et l'imposition d'Anjou furent même aliénés à des particuliers [2]. »

« Colbert ne put faire pour les droits intérieurs de traites que ce qu'il fit plus tard pour les aides et la gabelle; il réunit les divers droits de rêve et de passage en un seul. »

« En même temps, il publia le tarif d'après lequel ils devaient être perçus [3]. Il retranchait par là tous les abus, sauf celui qui résultait du droit lui-même. Sans que le gouvernement s'en soit occupé, sans peut-être même qu'il s'en soit aperçu, ces obstacles opposés au commerce s'abaissèrent. Comme le droit n'était pas proportionnel, mais fixe, il diminua par l'accroissement seul du numéraire et par l'altération des espèces. »

« En 1667, fut introduit dans les douanes un principe qu'elles n'avaient jamais admis aussi formellement : celui de l'unité nationale [4]. Les marchandises fabriquées à l'étranger payèrent un droit à l'entrée, les matières premières, un droit à la sortie du royaume. Divers arrêts du conseil étendirent la liste des objets soumis à une législation uniforme [5]; le droit du domaine d'Occident fut de même perçu à l'entrée du royaume, sur toutes les marchandises des îles. Ce commerce avait été d'abord un monopole accordé à une compagnie; elle se ruina, céda ses droits au roi, qui maintint les droits établis par elle [6]. Malgré ces extensions,

[1] Forbonnais, t. I, p. 305.
[2] Forbonnais, t. I, p. 355.
[3] Tarif de 1664.
[4] Tarif de 1667.
[5] Necker, t. II, p. 101
[6] Forbonnais, t. II, p. 30.

Digitized by Google

les principes ne furent pas changés, ce fut même une discordance de plus dans la législation financière. »

« Jusqu'en 1789, il y eut en France deux zones de douanes dont les limites se déplaçaient selon les denrées. Quelques marchandises payaient, à l'entrée du royaume, les droits du tarif de 1667 et jouissaient d'une circulation libre; d'autres, au contraire, ne payaient que le tarif de 1664 à l'entrée des cinq grosses fermes. Dans les provinces réputées étrangères, celles-ci étaient soumises à toutes les taxes locales. Enfin, l'étranger effectif, c'est-à-dire l'Alsace, la Franche-Comté, les trois Évêchés, Bayonne, Dunkerque et Marseille, ne reconnaissait aucune de ces lignes de douanes [1]. »

« Les juges des traites, les élections, les greniers à sel formaient le premier degré de la juridiction financière. Les cours des aides prononçaient en dernier ressort; sauf les exceptions que nous avons déjà mentionnées, tous les procès relatifs aux impôts étaient portés devant des magistrats inamovibles. Le gouvernement, qui faussait souvent le principe dans l'application, ne le contesta jamais en théorie, seule garantie qu'eût le citoyen. »

Si Colbert ne parvint pas à établir sous le rapport du tarif des douanes l'uniformité de la législation pour tout le royaume, la Révolution accomplit cette œuvre rapidement. L'Assemblée constituante par son décretdu 4 novembre 9170, abolit toutes les douanes particulières et ordonna qu'elles seraient remplacées par un tarif uniforme. La loi des 6-22 août 1791 régla les bases de la législation douanière, qui a été considérablement modifiée depuis.

Le tableau des droits à l'importation actuellement en vigueur en France serait d'une complication assez grande malgré les simplifications dont il a été l'objet récemment et

[1] Nous demandons pardon au lecteur de tous ces mots barbares; la langue financière, même au XVIIe siècle, n'était guère élégante.

Digitized by Google

son insertion sortirait entièrement du cadre général et sommaire de nos recherches. Nous ferons seulement remarquer que la législation fiscale en cette matière est plus mobile et plus souvent changée que la législation des contributions indirectes sur les consommations, et en outre que cette législation porte dans son sein même des variations particulières en rapport avec diverses circonstances géographiques ou économiques. Ainsi, pour l'application des droits sur les céréales dans le système supprimé en 1861, les départements frontières avaient été divisés en quatre classes subdivisées elles-mêmes en huit sections. Les marchés régulateurs pour chaque section étaient spécialement désignés, et c'est d'après les cours constatés sur les marchés que s'établissait ce qu'on nommait l'*échelle mobile* du droit à l'importation des céréales étrangères, échelle mobile qui avait été réglée par la loi du 15 avril 1832, et dont le maximum, quant à l'importation, variait suivant que l'importation avait lieu par navires français ou par navires étrangers. Ce mécanisme, qui promettait plus qu'il ne tint, était fondé sur l'idée d'une double protection des consommateurs contre l'excès des prix et des producteurs, contre l'extrême avilissement des céréales. Il a été abrogé par une loi de 1861 qui n'a laissé subsister à l'entrée des céréales que des droits uniformes et légers.

Le système protecteur qui divise la frontière en zones à pu être remarqué encore dans nos droits sur la houille payant un droit différent suivant l'entrée par mer, des Sables d'Olonne à Dunkerque ou par d'autres points, et suivant l'entrée par terre, de la mer à Halluin, par la rivière de la Meuse et le département de la Moselle ou par tout autre point.

Sans rappeler les surtaxes de pavillon et d'entrepôt qui protégent la marine nationale, certaines variations ont aussi

Digitized by Google

été introduites dans le tarif des douanes, afin de donner un encouragement spécial aux longues navigations. Ainsi le café de la Martinique a été taxé longtemps à 60 fr., et le café de la Réunion ne payait que 50 fr. De même aussi le café du Brésil était tarifé à 95 fr. et celui de l'Inde et de Java à 78 fr. Une remise d'un cinquième de droit a été accordée aux cargaisons prises au delà du détroit de la Sonde [1].

Il y a des variations analogues dans les droits sur le cacao et sur beaucoup d'autres objets.

On connaît assez les différences de droit qui ont eu longtemps pour résultat de favoriser les producteurs coloniaux au détriment des producteurs étrangers, notamment dans la législation fiscale des sucres [2].

M. Rau a évalué, en 1860, à 63 p. 100 de la recette totale des droits d'entrée en France les principales perceptions établies dans un intérêt fiscal, et à 14 p. 100 les principaux droits perçus pour protéger l'agriculture ou l'industrie nationale [3].

Il y a aussi certains droits qui portent dans le tarif français la nuance d'une sorte d'intérêt militaire ou politique. On retrouve ce dernier caractère dans le droit à l'exportation des bois de noyer utiles à la fabrication des armes [4], et peut être dans les droits à l'importation des fers et aciers.

[1] Abrogée par la loi du 16 mai 1863.

[2] Une différence analogue a existé longtemps dans la législation douanière des sucres introduits dans la Grande-Bretagne. Il y avait aussi dans le même pays une différence entre les droits d'importation sur les noix muscades, suivant leur origine coloniale ou étrangère, différence qui donnait lieu à des fraudes singulières rapportées, par Rau, § 448, note *b*.

La législation des droits de douanes sur les bois de construction en Angleterre est aussi fondée sur ce principe. La différence du droit entre les produits des colonies anglaises et ceux de l'Europe septentrionale est de 1 à 25 liv. st.

On peut consulter à cet égard le livre sur la taxation de Mac Culloch, p. 224, 2e édit.

[3] § 450, note *a*.

[4] Le bois de noyer payait 30 fr. les 100 kil. à la sortie, tandis que les autres

Digitized by Google

Les droits à l'exportation manquent en général du caractère fiscal. C'est la pensée de protection pour certains consommateurs ou pour certaines industries qui motive les prohibitions ou les droits à la sortie.

L'exportation des matières alimentaires est souvent entravée dans les temps de disette. Les écorces à tan étaient prohibées à la sortie en France avant 1860 dans l'intérêt des tanneries françaises. Longtemps aussi on a vu l'exportation des drilles ou chiffons prohibée d'une manière permanente dans l'intérêt de nos papeteries [1].

En Hollande, le tarif de Guillaume IV prohibait la sortie des futailles de harengs, d'après M. de Hogendorp [2].

Le produit des droits de douanes varie assez considérablement suivant les mouvements du commerce, et la législation y contribue par ses changements.

En 1856, année que nous croyons devoir prendre pour point de départ antérieur à nos réformes douanières, le produit des droits à l'importation à la douane française a été de 176,942,880 fr. et celui des droits à l'exportation de 1,659,147 [3]. Mais le produit des droits à l'importation doit être, en réalité réduit du montant des primes à l'exportation qui sont presque toutes des restitutions de droits d'entrée [4], et qui se sont élevées à 42,306,724 [5].

bois à construire payaient en général des droits beaucoup moindres. Voyez le tableau des marchandises dénommées au tarif général des douanes de France (août 1853), p. 32.

[1] Tableau des marchandises dénommées au tarif général publié en 1856.

M. Amé a énuméré comme prohibés, il y a quelques années, outre la poudre et les armes de guerre, le bois à brûler, le charbon de bois et les chènevottes, les écorces à tan, les perches, la pâte de papier, les drilles, les contrefaçons en librairie, le minerai de fer et certaines matières propres à la fabrication de la colle.

[2] *Lettres sur la prospérité publique*, etc.

[3] Tableau général du commerce de la France en 1856, p. 4 et 6.

[4] Il y a certains drawbacks qui correspondent à des contributions indirectes plutôt qu'à des droits de douanes comme les drawbacks sur les dérivés du sel.

[5] Tableau général, etc., p. 310.

Digitized by Google

Si l'on réfléchit que les droits perçus, en 1856, ont porté sur environ 2 milliards de marchandises importées (valeur actuelle) et 1,900 millions de marchandises exportées, on se rend compte du rapport général des droits avec la masse des valeurs importées et exportées, et on observe que les droits à l'exportation sont et ont depuis longtemps été chez nous sans importance [1].

L'article qui donnait en 1856 les droits les plus considérables à l'exportation était celui des produits et dépouilles d'animaux qui a soldé dans cette année 324,414 fr. de droits.

Quant à l'importation dans la même année, les denrées coloniales avaient payé 87,767,545 fr., les filaments, tiges et fruits à ouvrer avaient payé 21,293,909 fr.; les produits et dépouilles d'animaux, 12,277,203 fr.; les métaux, 11,566,970 fr.; les pierres, terres et combustibles minéraux, 9,914,530 fr.; les ouvrages en matières diverses, 7,470,609 fr.; les fruits et grains, 5,184,441 fr. Aucune autre classe de marchandises ne s'est élevée à 4 millions de droits payés.

Sortant de toute énumération par nature générale d'objets, on voit que les sucres, ensuite les cafés, puis les cotons, les laines et enfin les houilles étaient alors les gros objets du revenu des douanes françaises à l'importation. Quelques-uns de ces objets ont vu leur produit considérablement abaissé par les réductions de tarifs décidées depuis; mais plusieurs néanmoins conservent leur rang dominant dans l'ensemble. Le café par exemple, quoique de 30 millions en 1859, son produit soit descendu depuis entre 18 et 20 millions [2], n'en

[1] Il en est de même dans certaines circonscriptions soumises à des droits de douanes comme dans le Zollverein, par exemple, où le droit d'importation représentait, en 1847, 97 pour 100 de la recette totale (Rau, § 447, note *a*). En Autriche, les droits d'importation ne représentent, suivant le même auteur, que 92 pour 100 du revenu total des douanes.

[2] L'abaissement des droits sur les cafés et cacaos a été l'objet de grandes espé

Digitized by Google

garde pas moins avec les sucres la première place parmi les matières productives de notre système douanier. Mais les cotons et les laines sont tombés fort au-dessous des houilles et d'autres objets encore moins productifs auparavant, comme les céréales, etc.

L'année 1860 a été le point de départ d'une profonde transformation dans notre législation douanière. Le 5 janvier, une lettre, restée mémorable, adressée par l'Empereur au ministre d'État, traçait le programme du nouveau régime de liberté, qu'il croyait conforme aux intérêts sainement entendus de la France, de substituer au système des droits prohibitifs et protecteurs en vigueur depuis plus d'un demi-siècle; le commerce et l'industrie, qui avaient grandi à l'ombre de ces droits, semblaient en effet avoir acquis assez de force et de virilité pour supporter une émancipation qui devait s'opérer au grand avantage des consommateurs. Pour parvenir au but proposé, divers moyens étaient indiqués par la lettre impériale; ils se résumaient ainsi : suppression des droits sur les matières premières nécessaires à l'industrie; réduction de l'impôt sur les sucres et sur les cafés; amélioration énergiquement poursuivie des voies de communication; réduction des droits sur les canaux et abaissement général des frais de transport; prêts à l'agriculture et à l'industrie; travaux considérables d'utilité pu-

rances quant à l'accroissement de consommation qui en serait la suité, espérances dont nous trouvons la trace dans les *Études politiques et économiques*, de M. Ed. Boinvilliers, t. I, p. 452 et suiv. Mais les documents qui nous ont été communiqués par la direction générale des contributions indirectes et des douanes, ne nous manifestent sur les cafés et cacaos, qu'un accroissement de 25 pour 100 de consommation entre 1859 et 1862. C'est une moyenne de 8 pour 100. Or, d'autres documents tirés de la même source nous montrent un accroissement de 95 pour 100, déjà produit dans la consommation du café dans 15 ans, de 1844 à 1859, c'est-à-dire de 6 pour 100 par an. C'est donc sur le cacao que l'augmentation récente de consommation est seulement très-marquée.

Digitized by Google

blique; suppression des prohibitions; traités de commerce avec les puissances étrangères.

Plusieurs des mesures, portées au programme du 5 janvier ou ne rentrent pas dans le cadre de notre ouvrage, ou se trouvent mentionnées en d'autres chapitres du présent livre? nous n'avons à nous occuper ici que de ce qui a trait aux douanes.

C'est principalement par la voie de traités avec les nations voisines que le gouvernement a tendu à réaliser la réforme commerciale; les pouvoirs que la constitution de 1852 conférait en cette matière au chef de l'État, lui permettaient en effet, de triompher ainsi de la résistance des nombreux et déterminés partisans de la protection. Le 23 janvier 1860 fut signé entre les plénipotentiaires de la France et ceux de l'Angleterre la convention qui a posé le principe du nouveau régime économique, et qui doit nous arrêter quelques instant; car elle a été comme le type des conventions ultérieurement conclues avec les autres pays de l'Europe [1].

L'article 1er du traité indiquait les objets d'origine et de manufacture britanniques que la France s'engageait à admettre moyennant un droit qui ne dépasserait en aucun cas 30 pour 100 de leur valeur, décimes compris; le maximum était abaissé à 25 pour 100 à partir du 1er octobre 1864 (article 16). Les droits *ad valorem* devaient être transformés en droits spécifiques par des conventions complémentaires (art. 13). Le gouvernement s'engageait à réduire les droits d'importation en France sur la houille et le coke britanniques à 15 c. les 100 kilog., décimes non compris, et, dans un délai de quatre ans, à établir à l'importation des houilles et du coke, par les frontières de terre et de mer, un droit uni-

[1] Voyez, sur l'historique de la convention du 23 janvier, *les Traités de Commerce*, par M. P. Boiteau.

Digitized by Google

forme qui ne pourrait être supérieur à celui ci-dessus fixé. Les deux hautes parties contractantes s'interdisaient de prohiber ou de taxer l'exportation de la houille.

Les articles 5, 6, 7 et 8 étaient relatifs aux concessions de l'Angleterre, qui abaissait sensiblement les droits sur les vins, eaux-de-vie et esprits, et promettait la franchise absolue à divers articles de fabrication française (papiers de tenture, bijouterie, orfévrerie, articles de Paris, etc.).

Chacun des gouvernements se réservait la faculté, dans le cas où il établirait un impôt sur un article de production ou de fabrique nationale, de grever d'un droit égal le produit similaire étranger à l'importation (art. 9); il garantissait à l'autre gouvernement contractant, pour ses bâtiments, le même traitement que celui des bâtiments nationaux, ainsi que toute faveur, tout privilége ou abaissement de tarif, qui pourrait être ultérieurement consenti à une tierce puissance (art. 10, 19).

Le traité s'appliquait aux exportations et importations de l'Algérie (art. 18); sa durée était fixée à dix ans. Il devenait exécutoire pour la France au 1er octobre 1861 et cette date était devancée pour la houille, les fers, fontes et aciers, machines, fils et tissus de lin et de chanvre (art. 15, 21).

Les conventions complémentaires, prévues par l'acte international du 23 janvier, ont été signées les 12 octobre et 16 novembre suivants, après une enquête dirigée par le conseil supérieur du commerce et qui a eu pour but de constater l'état et les besoins de l'industrie française. Elles ont fixé les droits spécifiques qui frapperaient, en 1860 et en 1864, les marchandises d'origine ou de manufacture britanniques. La première s'appliquait aux métaux, ouvrages en métaux, machines et mécaniques, outils de toute espèce, à la carrosserie, à l'horlogerie, aux sucres raffinés, etc. Elle admettait en franchise les minerais et les limailles. La se-

Digitized by Google

conde convention était relative aux industries textiles (lin, végétaux filamenteux, crin, coton, laine, soies), aux produits chimiques, à la verrerie, à la cristallerie, à la poterie et aux articles divers parmi lesquels figuraient les denrées alimentaires; elle stipulait également l'exemption en faveur des matières premières.

Les tarifs adoptés se tenaient au-dessous des maxima de 30 et de 25 pour 100.

L'*Exposé de la situation de l'empire* de 1861 déclarait que l'œuvre poursuivie par le gouvernement de l'Empereur serait incomplète si elle se trouvait limitée aux arrangements intervenus avec la Grande-Bretagne, et si la pensée, qui l'avait inspirée, ne devait pas désormais présider au règlement de nos relations commerciales avec tous les autres pays. Cette espérance n'a point été déçue, et il existe actuellement bien peu de gouvernements en Europe avec lesquels la France n'ait pas conclu ou du moins entamé des négociations dans le sens de la liberté des échanges internationaux [1].

En même temps la législation douanière générale de la France a subi des modifications considérables. La levée des prohibitions rendait indispensable la suppression des droits sur les matières premières, que l'industrie met en œuvre. La loi du 5 mai 1860 s'occupa particulièrement des laines et cotons ainsi que des matières tinctoriales; l'importation en droiture des pays de production par navires français fut exempte de toute taxe, et entraîna, comme consé-

[1] Voici la nomenclature des traités actuellement en vigueur. — Belgique, 1er mai 1861. — Turquie, 29 avril 1861. — Prusse et Zollverein, traité signé le 2 juillet 1862, exécutoire du 1er juillet 1865. Du même jour, date la mise en vigueur des conventions signées le 30 juin 1864 avec la Suisse, le 4 mars 1865 avec les villes Anséatiques, et le 9 juin avec le Mecklembourg. — Italie, exécutoire du 1er février 1864. — Pays-Bas, 7 juin 1865. — Espagne, 18 juin 1865. — Suède et Norwége, 1865.

Digitized by Google

quence l'abrogation des primes à l'exportation des fils et tissus de laine et de coton. La loi du 14 juillet de la même année supprima la prohibition qui frappait antérieurement la sortie des écorces à tan, des bois à brûler, des charbons de bois, des chenevottes et des perches, et en permit l'exportation en franchise, ainsi que celle des bois de construction et d'industrie, à l'exception du noyer.

Des décrets impériaux ne tardèrent pas à étendre les dispositions des lois des 5 mai et 14 juillet à d'autres objets. La loi du 16 mai 1863 leur a donné la sanction législative.

L'article 1er de cette loi est relatif aux droits de douanes à l'importation. Dans sa longue nomenclature, qui ne comprend pas moins de 135 articles, figurent les bestiaux, les peaux brutes et préparées, les crins, plumes, soies, nankins et tissus, les denrées alimentaires, les betteraves, huiles et boissons, les plantes médicinales et les minéraux ayant même destination, les bois de toute espèce, les matériaux de construction, les minerais et métaux, les produits chimiques, etc. Le tarif stipule la franchise pour la plupart des matières premières, ou ne les soumet qu'à une taxe excessivement légère; mais il subordonne généralement ce traitement de faveur à la condition que l'importation ait lieu par navires français, des pays de production.

L'article 2 traite de l'exportation. Les prohibitions sont supprimées, à l'exception de celles concernant les contrefaçons en librairie et les munitions de guerre. Toutes les marchandises sont exemptes de droits à la sortie, sauf les suivantes :

	Les 100 kil.
Chiffons autres que ceux de pure laine et drilles de toute espèce..	12 fr.
Carton de simple moulage en pâte de papier.	12
Vieux cordages goudronnés ou non	4

Déjà avant la réforme de 1860, un décret du 5 décem-

Digitized by Google

bre 1857 avait réduit le nombre des matières soumises au droit d'importation et dont nous avons cité les principaux plus haut, d'après M. Amé.

L'article 3 augmente la catégorie des produits naturels et fabriqués en Algérie, auxquels la franchise est attribuée à leur entrée en France.

Par l'article 5 sont supprimées les primes accordées précédemment à l'exportation de certains produits, conséquence des dispositions nouvelles du tarif à l'importation. Au budget actuel de la France ne sont plus inscrits que deux articles comme donnant encore droit à des primes de cette nature, si multipliées avant 1860 : les viandes et beurres salés d'une part, les machines à vapeur de l'autre, ils sont prévus, en 1867, pour une dépense de 490,000 fr.

Les articles 10 à 25 simplifient le régime du transit, dont ils suppriment les exclusions et restrictions; ils abrogent la prohibition d'importation par terre des marchandises désignées en l'article 22 de la loi du 28 avril 1816, et contiennent diverses dispositions réglementaires.

Les articles suivants sont relatifs aux colonies. On y remarque notamment celui qui admet en franchise de droits les produits, autres que les sucres, mélasses, confitures, cafés et cacaos, importés par navires français des possessions françaises d'outre-mer, à l'exception de Gorée, du Sénégal et de l'Algérie; — celui qui déclare que les marchandises, importées des ports africains ou asiatiques de la Méditerranée et de la mer Noire, ne seront plus considérées comme venant des ports d'entrepôt; — enfin celui qui supprime la remise de faveur d'un cinquième des droits du tarif stipulée en faveur de l'importation par navires français des produits naturels venant des pays situés au delà des passages de la Sonde.

L'article 31 et dernier abroge les dispositions législatives

Digitized by Google

antérieures autorisant la recherche et la saisie à l'intérieur des marchandises prohibées.

La loi du 16 mai 1863 a été suivie de celle du 4 juin 1864 sanctionnant également des décrets impériaux qui avaient modifié dans l'intervalle les tarifs à l'importation, et le Corps législatif, au moment où nous écrivons ces lignes, se trouve saisi d'un nouveau projet de loi, dont le but est le même.

La réforme de la législation douanière de la France dans ses relations avec les pays étrangers avait eu pour première conséquence celle des actes qui réglaient les rapports de la métropole avec ses possessions d'outre-mer. La loi du 3 juillet 1861 a détruit le système, si longtemps connu sous le nom de *Pacte colonial*, et lui a substitué un régime de liberté [1].

[1] Suivant l'exposé des motifs du 28 mai 1861, le pacte colonial reposait sur les quatre principes suivants : 1° Les produits des colonies ne peuvent être transportés que sur le marché métropolitain; — 2° la navigation entre les colonies et la métropole, et vice versâ, ainsi que la navigation de colonie à colonie, est réservée à la marine française; — 3° le marché colonial est fermé aux produits étrangers; la production métropolitaine peut seule, sauf les exceptions déterminées, alimenter le marché des colonies; — 4° les produits coloniaux ont un privilége ou traitement de faveur sur le marché métropolitain; des droits protecteurs garantissent un débouché certain à la production des colonies. De ces principes, le troisième avait été l'objet de nombreuses dérogations; le dernier avait subi de telles atteintes qu'il pouvait être considéré comme aboli. De là, pour les colonies, une situation très-fâcheuse que la nouvelle loi a eu pour but de faire cesser, en les plaçant sous un régime de liberté. En voici les dispositions essentielles : 1° liberté d'importer par tous pavillons toutes les marchandises étrangères, admises en France, aux mêmes droits qu'en France (art. 1, 2, 3); — 2° liberté d'exporter les produits coloniaux à l'étranger sous tous pavillons (art. 7); — 3° liberté de se servir de la navigation étrangère, concurremment avec la navigation française pour les échanges des colonies à la métropole, de la métropole aux colonies, ou d'une colonie à une autre colonie, située en dehors des limites assignées au cabotage (art. 6); — 4° surtaxe de 30 francs, 20 francs et 10 francs par tonneau d'affrêtement, suivant la distance, pour tous les transports par navires étrangers, de l'étranger aux colonies, de la métropole aux colonies, des colonies à la métropole, ou de colonie à colonie (art. 3 et 6); — 5° réserve du pavillon français pour les transports de colonie à colonie, située dans les limites du cabotage (art. 7); — Divers événements imprévus, les révolutions des États-Unis et de Madagascar, des circonstances climatériques désastreuses n'ont pas encore permis aux colonies de

Digitized by Google

Quelles ont été, au point de vue économique, les conséquences du nouveau régime douanier? « Plus l'expérience se fait, dit à cet égard l'*Exposé de la situation de l'empire*, publié en janvier 1866 (p. 67), plus elle prouve combien la réforme inaugurée en 1860 a été une mesure salutaire pour les intérêts commerciaux de la France. Chaque année vient constater un nouveau progrès et démontrer l'inanité des craintes exprimées par des esprits timides, qui semblaient ignorer tout ce qu'il y a de virilité dans le génie industriel du pays. » Les partisans de l'ancien système protecteur contestent, il est vrai, l'assertion du document officiel [1]; mais les renseignements recueillis et publiés jusqu'à ce jour paraissent de nature à la justifier en partie au moins et à établir que, sauf certaines souffrances inévitables à une époque de transition, et dues en partie à de mauvaises conditions d'installation et d'outillage, le régime de concurrence et de liberté a été, quant à présent, profitable tant aux producteurs placés dans de bonnes conditions, qu'aux consommateurs. Il y a eu progrès à l'avantage de la France, non-seulement dans l'ensemble de ses relations internationales, mais encore dans son trafic avec les pays, dont elle avait le plus à craindre la prospérité et l'intelligence commerciales.

Ainsi pour l'Angleterre :

Pendant les onze premiers mois de 1862, les importations de ce pays en France ont atteint, pour les principales marchandises, en dehors des céréales et des soies, dont la valeur est de 86,800,000 fr., le chiffre de 286,078,000 fr. Toute compensation faite entre les augmentations et diminutions l'excédant sur 1861 a été de 108,375,000 fr. Les exportations

retirer tous les avantages des profondes modifications introduites dans leur régime commercial par la loi du 3 juillet 1861, modifications qu'elles avaient semblé accueillir comme un bienfait.

[1] Nous renvoyons à cet égard nos lecteurs aux discussions qui se reproduisent chaque année au sein du Corps législatif.

Digitized by Google

de France en Angleterre ont été de 525,295,000 fr. présentant sur 1861 un excédant de 129,900,000 fr.

En 1863, les importations des principales marchandises se sont élevées à 338,000,000 fr. déduction faite de 131,000,000 fr. pour les cotons et les céréales;—les exportations ont été de 660,000,000 fr. déduction faite des céréales (21,024,000 fr.).

En 1864, les importations n'ont été que de 297,000,000 fr. non compris les céréales et les cotons (117,400,000 fr.), les exportations ont atteint 741,000,000 fr., déduction faite des céréales (21,350,000 fr.).

Nous devons toutefois faire observer que ces résultats ne sauraient être considérés comme entièrement normaux, l'Angleterre, pendant la guerre d'Amérique, ayant été un intermédiaire actif de nos anciennes relations avec les États-Unis.

Ce que l'on peut constater avec les Exposés de la situation de l'empire, c'est que les producteurs français ont déployé une activité et une énergie qui ont déjà été couronnées de succès; qu'ainsi, pour l'industrie métallurgique, une de celles qui paraissait le plus menacée par le traité de commerce, l'importation anglaise a subi, à partir de 1863 une diminution considérable, et que par contre, la production intérieure s'est accrue, de 1859 à 1864, pour les fers de 2,300,000 quintaux métriques, et pour les fontes de 3 millions 1/2 de quintaux.

Voici maintenant, pour les six derniers exercices, le résumé de notre commerce spécial d'importation et d'exportation, tel qu'il résulte des comptes définitifs des recettes.

Digitized by Google

Jusqu'en 1864, l'administration des douanes a pris pour point de comparaison entre le mouvement commercial des divers exercices les *valeurs officielles* des marchandises, telles qu'elles ont été arrêtées en 1826. Le tableau qui suit, dressé d'après ces éléments, donne l'indication, par grandes catégories, de la valeur des marchandises importées et exportées de 1859 à 1863.

EXERCICES.	IMPORTATIONS				EXPORTATIONS			EXCÉDANT	
	MATIÈRES nécessaires à l'industrie.	OBJETS DE CONSOMMATION naturels.	OBJETS DE CONSOMMATION fabriqués.	TOTAUX.	PRODUITS naturels.	OBJETS manufacturés.	TOTAUX.	des importations.	des exportations.
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.		fr.
1859.....	1,000,907,649	340,106,530	62,997,901	1,404,012,070	577,415,791	1,420,599,367	1,998,015,158	»	594,003,088
1860.....	1,179,063,664	341,598,037	64,337,184	1,584,998,885	563,211,422	1,528,134,638	2,091,346,060	»	506,347,175
1861.....	1,212,775,705	663,866,270	141,540,939	2,018,182,914	501,646,382	1,372,442,157	1,874,088.539	144,094,375	»
1862.....	1,099,314,981	511,866,485	177,914,291	1,789,095,757	613,037,009	1,538,676,433	2,151,713,442	»	362,617,685
1863.....	1,238,366,711	447,859,229	148,922,402	1,835,148,342	879,022,674	1,656,289,187	2,535,311,861	»	680,189,574

A partir de 1864 les *valeurs actuelles*, c'est-à-dire les valeurs assignées chaque année aux marchandises par la commission permanente instituée en 1847, ont remplacé les *valeurs officielles* dans les tableaux de l'administration des douanes. Le compte définitif des recettes de 1864 contient, sur ces nouvelles bases, les comparaisons entre le mouvement commercial de 1863 et celui de 1864.

1863.....	1,755,449,956	526,385,501	144,543,956	2,426,379,413	1,098,305,144	1,544,254,293	2,642,559,436	»	216,180,023
1864.....	1,871,620,775	501,481,920	154,987,748	2,528,150,443	1,152,775,822	1,771,392,015	2,924,167,837	»	396,017,394

Digitized by Google

Si la réforme de 1860, au point de vue économique et commercial, a eu des résultats plausibles quoique encore précisés d'une manière peut-être insuffisante, il en devait être, et il en a été, en effet, autrement au point de vue fiscal. Les nombreuses modifications opérées dans les tarifs se sont traduites par un abaissement de plus du tiers dans les recettes de l'administration des douanes. En 1859, les droits d'importation et d'exportation, autres que ceux sur les sucres, avaient produit 115,251,000 fr. En 1864, ils n'ont plus donné que 64,692,000 fr. Le premier de ces chiffres doit, il est vrai, être réduit de 50,298,864 fr., somme représentant les primes et restitutions de droits, aujourd'hui presque entièrement supprimées; mais, même avec cette défalcation nécessaire, la proportion que nous avons indiquée n'en continue pas moins de subsister.

Nous donnons ci-après : 1° un tableau résumé et comparatif des droits perçus, tant à l'importation qu'à l'exportation, de 1859, dernière année où le système protecteur a été en vigueur, à et y compris 1864; — 2° pour cet exercice 1864, la distinction par grandes classes de marchandises des taxes perçues. Nous n'avons pas besoin de faire remarquer à nos lecteurs que quelques-uns des chiffres qu'ils trouveront plus bas, ceux relatifs aux sucres, ont déjà figuré dans la section spéciale à cette denrée, mais nous nous sommes vu obligé de les reproduire, sous peine d'être incomplet.

Digitized by Google

TABLEAU RÉSUMÉ ET COMPARATIF DES DROITS DE DOUANES

perçus tant à l'Importation qu'à l'Exportation, de 1859 *à* 1864.

(Comptes définitifs des Recettes.)

EXERCICES.	IMPORTATIONS — VALEURS ACTUELLES — MARCHANDISES diverses.	IMPORTATIONS — VALEURS ACTUELLES — SUCRES coloniaux et étrangers.	IMPORTATIONS — VALEURS ACTUELLES — TOTAUX.	IMPORTATIONS — DROITS PERÇUS — MARCHANDISES diverses.	IMPORTATIONS — DROITS PERÇUS — SUCRES coloniaux et étrangers.	IMPORTATIONS — DROITS PERÇUS — TOTAUX.	EXPORTATIONS — VALEURS actuelles.	EXPORTATIONS — DROITS perçus.	NUMÉRAIRE, OR, ARGENT, ETC. — VALEURS Importées.	NUMÉRAIRE, OR, ARGENT, ETC. — VALEURS Exportées.	NUMÉRAIRE, OR, ARGENT, ETC. — DROITS perçus.	TOTAL GÉNÉRAL des droits perçus [1].
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.		fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
1859	1.536.927.629	103.753.769	1.640.681.390	110.638.291	78.458.936	189.097.227	2.266.423.367	4.201.691	942.072.423	571.561.378	411.078	193.709.991
1860	1.778.998.600	113.279.031	1.897.334.825	77.208.335	53.878.224	131.086.559	2.277.126.119	3.427.068	604.342.456	447.503.120	314.859	134.828.486
1861	2.313.326.520	129.001.047	2.442.327.567	73.316.457	53.388.161	126.704.619	1.926.259.758	1.592.429	422.588.597	503.208.980	63.185	128.360.234
1862	2.067.599.183	130.922.101	2.198.521.284	81.446.146 [2]	70.729.366	152.175.512	2.242.681.241	1.053.809	536.452.074	455.904.804	165.107	153.394.428
1863	2.281.616.081	144.737.277	2.426.353.358	72.236.141	93.938.275	166.174.416	2.642.559.436	794.146	522.628.564	587.817.640	119.107	167.086.687
1864	2.410.931.916	117.218.527	2.528.150.443	64.202.185	69.054.353	133.256.538	2.924.167.837	333.610 [3]	733.502.830	650.882.173	156.994 [3]	133.747.143

1 Les remboursements à titre de *primes* se sont élevés :

En 1859 à 50,298,864 fr. dont 39,607,123 fr. pour les sucres.
— 1860 à 44.177,954 — 32,877,022 —
— 1861 à 23,309,330 — 20,848,277 —
— 1862 à 40,461.955 — 38.943,437 —
— 1863 à 57 782 945 — 54,802,335 —
— 1864 à 26 423,771 — 25,065,946 pour les sucres du 1er janvier au 15 juin, date de la mise en vigueur de la loi du 7 mai.

Nous avons déjà fait observer que le chiffre des remboursements doit être déduit du montant des droits à l'importation pour avoir le produit réel de ces droits.

2 Dans ce chiffre figure le produit des droits de douanes perçus sur les marchandises anglaises et belges précédemment prohibées.

3 La loi du 16 mai 1863 a supprimé la presque totalité des droits à la sortie, et notamment celui sur les matières d'or et d'argent.

Digitized by Google

Si l'on examine par classe de marchandises, en adoptant les subdivisions suivies par l'administration des douanes, aux instructives publications de laquelle nous renvoyons pour plus amples détails nos lecteurs, on trouve que les 133,256,538 fr. de droits perçus à l'importation, pour l'exercice 1864, se décomposent ainsi :

Matières animales (animaux vivants ; produits et dépouilles d'animaux ; pêches ; substances propres à la médecine et à la parfumerie ; matières dures à tailler) : 4,178,118 fr. de droits, dans lesquels un seul article (engrais) est entré pour plus d'un million.

Matières végétales : 101,913,445 fr. de droits, savoir : farineux alimentaires (669,252 fr.) ; fruits et graines ; denrées coloniales (95,628,478 fr. comprenant les sucres bruts des colonies françaises pour 27,796,069 ; ceux des pays étrangers pour 40,047,091 fr. ; les cafés pour 20,676,694 fr.) ; sucs végétaux ; espèces médicinales ; bois communs et exotiques ; fruits tiges et filaments à ouvrer (304,660 fr.) ; teintures et tanins ; produits et déchets divers.

Matières minérales (pierres, terres et combustibles minéraux ; métaux) : 9,305,048 fr. de droits, dans lesquels la houille entre pour 7,290,911 fr. et le minerai de fer pour 781,351 fr. Aucun autre article ne dépasse 500,000 fr. de produit.

Fabrications : 17,859,928 fr. de droits, savoir : produits chimiques ; teintures préparées ; couleurs ; compositions diverses et tabac de santé ou d'habitude ; boissons ; vitrifications ; fils de lin, coton et laine (1,265,540 fr.) ; tissus (7,176,398 fr.) ; papier et ses applications ; ouvrages en matières diverses parmi lesquels figurent les machines et mécaniques (1,120,665 fr.) ; les instruments aratoires, outils et ouvrages en métaux (712,275 fr.) ; les embarcations, agrès et apparaux de navires (882,436 fr.).

Digitized by Google

Les primes à l'exportation se sont élevées à 26,423,771 fr. dont 25,065,946 pour les sucres, du 1er janvier au 15 juin, date de la mise en vigueur de la loi du 7 mai.

Quant aux droits perçus à l'exportation, ils n'ont été que de 333,610 fr., dont 331,189 s'appliquent aux drilles.

Nous avons enfin à citer comme dernier document relatif au produit des douanes en France, le budget de 1867 dans lequel les droits d'importations figurent pour 123,611,000 fr. et les droits d'exportations pour 156,000 fr. Les primes à l'exportation des marchandises ne sont plus représentées que par une dépense de 490,000 fr. afférente à l'exportation des machines à vapeur ainsi que des viandes et des beurres salés.

La confédération des États-Unis de l'Amérique du Nord, conformément à notre observation générale sur les nations d'origine coloniale, tire depuis longtemps son principal revenu des douanes. Le plus ou moins d'influence de la pensée de protection industrielle dans le balancement du tarif des douanes américaines a remué vivement les esprits dans cette vaste contrée, et a mis souvent en opposition les intérêts des États du Nord qui fabriquent avec ceux des États du Sud qui envoient surtout au dehors leurs produits. La pensée du protectionisme y a obtenu un moment un empire assez grand pour que Mac Culloch ait pu voir dans l'Amérique du *Nord*, longtemps avant la scission récente, une *cité de refuge*, non-seulement pour les habitants pauvres et persécutés du vieux monde, mais encore pour les erreurs usées et les sophismes pernicieux de l'école mercantile [1].

Une pensée modérée a pourtant prévalu depuis 1846. Les droits, dans le tarif alors adopté, ont varié de 5 à 40 pour 100 de la valeur des marchandises importées. A l'exception

[1] *Taxation*, p. 226.

Digitized by Google

du vin, le droit de 40 pour 100 ne s'est appliqué qu'à des articles peu importants.

Les fers, les cuirs, les étoffes de laine ont payé 30 pour 100, les cotons, les soies et les laines filées 25 pour 100.

Les douanes ont produit en Amérique la somme de 39,500,376 doll. en 1850, en 1860, 53,187,413 dollars, et pour 1861-62, de 49 millions de dollars.

Le tarif américain a obtenu dans son ensemble l'approbation de Mac Culloch [1]. Toutefois, une voix autorisée a fait entendre des critiques sérieuses contre l'assiette des droits *ad valorem* dans le tarif américain.

Le système actuel, a dit le président James Buchanan, dans son Message de 1858 [2], est une échelle mobile qui a ses inconvénients. Sous ce régime, quand les prix sont élevés et que les affaires prospèrent, les droits s'élèvent en proportion. Au contraire, quand les prix s'abaissent, les droits diminuent dans la même proportion à leur grand préjudice. »

Le président a aussi reproché au système des droits *ad valorem* de donner lieu à beaucoup de fraudes. M. Buchanan a fait entendre à cette occasion un vœu pour *des droits spéciaux*, calculé au besoin par l'étude des prix, pendant un certain nombre d'années. C'est ce que nous appelons des droits *spécifiques*.

Au Brésil, il y a des droits d'exportation considérables, par exemple, une taxe de 11 pour 100 sur les cafés, taxe au sujet de laquelle le message du président Buchanan, en 1858, renfermait diverses plaintes. Le budget de 1862 porte les droits de douanes à 35,623,000 milreis.

Une confédération, constituée en vue de la perception des droits de douanes et de quelques autres taxes de con-

[1] *Taxation*, p. 228.
[2] V. le *Moniteur* du 22 septembre.

Digitized by Google

sommation, celle du Zollverein de l'Allemagne du Nord, mérite et a obtenu l'attention des économistes modernes par l'importance de ses revenus douaniers.

Elle a fait l'objet de divers ouvrages spéciaux qui honorent notre littérature économique [1].

Dès 1847, M. Rau évaluait à 27,555,979 th. le produit des douanes dans l'Union de l'Allemagne septentrionale [2].

Dix années après, le produit paraît avoir été le même, d'après ce que nous lisons dans une publication quotidienne [3].

Il résulte des comptes provisoires sur les recettes du Zollverein pour l'année 1857, que le revenu brut s'est élevé :

Pour les droits d'entrée à 26,014,818 th.

Pour les droits de sortie et de transit à 580,969 th.

Des 26,014,818 th. de droits d'entrée, la Prusse a perçu 16,413,221 th.; la Saxe, 2,459,847 th.; le Hanovre, 2,126,857 th.; la Bavière, 1,054,944 th.; Francfort, 894,152 th.; Wurtemberg, 401,508 th.; Thuringe, 322,986 th.; Brunswick, 285,853 th.; Hesse-Électorale, 283,249 th.; Oldenbourg, 258,368 th.; Luxembourg, 88,132 th.; Nassau, 64,351 th.

Déduction faite des frais divers, la recette nette du Zollverein à répartir entre ses membres a compris : 23,248,046 th. de droits d'entrée, 498,034 th. de droits de transit et de sortie, soit ensemble 23,746,080 th.

A proportion du nombre des habitants, la Prusse a reçu sur cette somme 12,088,059 th.; le Luxembourg, 129,280 th.; la Bavière, 3,102,736 th.; la Saxe, 1,408,747 th.; le Hanovre, 2,441,641 th.; le Wurtemberg, 1,139,308 th.; Bade, 895,848 th.; la Hesse-Électorale, 484,225 th.; le grand-du-

[1] Voyez notamment *le Zollverein* ou *l'Union des douanes de la Prusse et des États allemands*, par M. Faugère, Paris, 1859, et *l'Association douanière allemande*, par M. H. Richelot.

[2] § 445, note *a*.

[3] *Journal de Francfort* du 10 avril 1858.

Digitized by Google

ché de Hesse, 578,689 th.; la Thuringe, 708,556 th.; le Brunswick, 169,047 th.; Oldenbourg, 307,735 th.; Nassau, 292,200.

Les États suivants ont dû rendre sur les sommes qu'ils ont perçues : la Prusse, 3,514,140 th.; la Saxe, 1,095,634 th.; le Brunswick, 82,105 th.; Francfort, 678,262 th.; total, 5,370,141 th., qui se sont répartis de la manière suivante : Luxembourg, 127,240 th.; la Bavière, 2,337,136 th.; le Hanovre, 785,565 th.; le Wurtemberg, 751,195 th.; Bade, 362,002 th.; la Hesse-Électorale, 226,603 th.; le grand-duché de Hesse 20,142 th.; la Thuringe, 386,980 th.; Oldenbourg, 146,616 th.; Nassau, 226,662 th.

En 1862 le produit brut du Zollverein s'est élevé à 25,902,749 th.; déduction faite des frais divers, le revenu net a été de 22,985,978 th.

Le budget de 1865 en Prusse évalue le produit des douanes à 12,340,000 th. En 1861 leur produit s'est élevé à 11,260,501 th.

Le budget de 1866 à 1868 du grand-duché de Saxe-Weimar porte à 153,350 th. le produit de sa participation au Zollverein.

« L'association allemande, d'après la définition d'un écrivain prussien [1], est la réunion de plusieurs États souverains à une législation uniforme de douanes et à un tarif commun au moyen de la suppression des lignes de douanes intermédiaires, et pour le partage proportionnel des revenus provenant du tarif commun. »

La base de la répartition des revenus est la population respective des États associés. Le principe de la liberté commerciale entre les États associés souffre cependant trois exceptions [2] :

[1] Citation de M. Faugère, p. 50.
[2] *Ibid.*, p. 52.

Digitized by Google

1° Relativement aux articles de régie dont la fabrication est le monopole exclusif de l'un des États, c'est-à-dire le sel et les cartes à jouer;

2° Relativement aux articles qui ne peuvent être importés d'un État dans l'autre sans acquitter la différence existant entre les droits de consommation dont ils sont respectivement frappés, dans l'un et dans l'autre État. Ces articles qui sont au nombre de six, à savoir : la bière, l'eau-de-vie, le tabac, le moût de raisin, le vin et la drèche, supportent un *droit d'égalisation*, c'est-à-dire un droit égal à la différence existant entre la taxe qui frappe la marchandise dans le lieu de sa destination, et la taxe moins élevée qui la frappe dans le lieu de son origine. Ces droits d'égalisation ne peuvent dépasser le taux des droits de consommation établis en Prusse sur les mêmes articles;

3° La dernière exception s'applique aux objets qui ne pourraient être importés dans un État sans violer le droit de propriété résultant des brevets qui auraient été accordés dans cet État.

Le système des douanes autrichiennes a reçu dans les dernières années d'assez notables perfectionnements.

Une patente impériale du 7 juin 1850, a d'abord détruit la ligne des douanes intérieures qui séparait jusqu'alors la Hongrie et les pays adjacents du reste de l'empire.

L'année suivante (6 novembre 1851), un nouveau tarif simplifié a supprimé les prohibitions, modéré les droits protecteurs et facilité l'introduction des matières premières.

Enfin, l'année 1853 a vu conclure un traité de commerce avec le Zollverein et promulguer un nouveau tarif.

Le traité de commerce du 19 février 1853 a posé le principe de la liberté absolue des échanges pour les produits bruts naturels, et de l'introduction réciproque sous des droits

Digitized by Google

modérés des produits industriels entre l'Autriche et le Zollverein.

Le tarif du 5 septembre 1853 a supprimé, sauf très-peu d'exceptions, parmi lesquelles M. de Hock regrette de voir figurer celle qui concerne la soie brute, les droits d'exportation ainsi que les droits d'importation sur les matières premières, et a réduit davantage certains droits protecteurs du tarif de 1851.

Le produit brut des douanes avait été dans l'année administrative 1828 [1], de 13,605,438 fl.

Il a été dans l'année administrative 1847 de 23,007,833 fl., ce qui supposait un accroissement annuel de 494,862 fl. En 1851, le produit était descendu à 21,785,400 fl., à cause de la suppression de la douane entre la Hongrie et le reste de l'empire. Néanmoins, il ressortait encore, en dehors des conséquences de cette grande mesure politique, un accroissement annuel de 483,527 fl. entre 1847 et 1851. L'accroissement de 1852 à 1856 n'a plus été en moyenne que de 226,744 fl. Il faut attribuer cette réduction relative des produits à la diminution des droits d'entrée sur le sucre étranger, à cause du développement de la fabrique indigène, à l'union douanière avec Parme et Modène, qui a supprimé les droits d'importation perçus sur les produits de ces duchés; enfin, à la suppression presque complète des droits d'exportation, et à la réduction notable des droits d'importation, résultant des tarifs de 1851 et 1853. Il y a eu, par exemple, une diminution de 46 p. 100 à peu près sur les produits de l'exportation depuis 1851 jusqu'en 1856.

L'action bienfaisante des nouveaux tarifs résulte suffisamment de ce que les échanges ont été augmentés, et de ce que les valeurs soumises aux droits d'exportation et d'importation

[1] Il s'agit de la période du 1er novembre 1827 au 31 octobre 1828.

Digitized by Google

se sont élevées de 281 millions de florins en 1851, à 530 millions en 1856, ou 522 millions en déduisant ce qui était la suite de l'annexion douanière de Parme et Modène.

Une partie de cette augmentation est, il est vrai, attribuée à une estimation des valeurs plus exacte ; mais il ressort aussi de la comparaison des quantités de cotons et d'étoffes de laine importées la preuve d'une augmentation de commerce considérable [1].

Le produit brut des douanes autrichiennes, en 1856, a été de 22,919,129 fl., sur lesquels les droits d'exportation, assis notamment sur les soies brutes, figurent pour 624,755 fl., et les droits de transit pour 79,922 fl.

Les dépenses de perception s'étant élevées à 3,201,455 fl., le produit net a été de 19,717,684 fl. [2].

En 1859, le même produit a été de 14,376,184 fl., et le budget de 1861 l'évaluait à 14,746,900 fl.

Il a été en 1862 de 16,717,900 florins, et en 1864 de 17,704,000 fl., sur lesquels il faut déduire pour les frais 2,394,000 fl.

D'après M. Rau, les droits purement fiscaux à l'importation des sucres, cafés, épices et eaux-de-vie, ont rapporté, en 1858, 35 p. 100 de la recette totale des droits d'entrée à la douane autrichienne.

Les droits purement protecteurs sur les fers et matières de laines et cotons, auraient formé 28 p. 100 du même total [3].

Les droits de douanes figurent pour des sommes diverses dans les budgets de presque tous les États.

Sinclair, dans son *Analyse des sources du revenu public*, dit que ces droits étaient de son temps un des principaux impôts

[1] *Tafeln zur statistik des Steuerwesens*, p. 286 à 288.
[2] *Ibid.*, p. 285.
[3] § 450, note *a*.

Digitized by Google

du Danemark. D'après ce que nous connaissons du budget actuel de ce royaume, nous voyons qu'il s'alimente en partie par cette source [1]. Les douanes, confondues avec quelques autres revenus accessoires, sont portées au budget de 1854-55 pour un produit (net, à ce qu'il paraît : *überschuss*) de 6,538,700 rixdales, sur un total de recettes de 17,553,548 rixdales. Le produit de l'exercice 1859-60 a été de 7,574,980 rixdales.

Dans les États Romains, le tarif des douanes a été modifié, en 1855, dans un sens libéral, pour 50 ou 60 articles, et les résultats de cette réforme n'ont point été sans avantage lorsqu'on compare les produits de l'année antérieure au 1er juin 1855, avec ceux de l'année écoulée du 1er juin 1855 au 31 mai 1856. Le sucre, au taux de 3.60 et 2 écus par cent livres pour les droits de douanes et de consommation, avait procuré dans l'année expirée au 1er juin 1855, 264,927 écus. L'impôt réduit à 1.50 a donné 380,703 écus. Le café, au taux de 4.80 et de 2.80 écus avait donné 74,245 écus; sur le pied de 2 écus, il a donné 95,936 écus. Les fromages, taxés à cinq écus, avaient produit 27,476 écus. Le droit réduit à 2.50 a produit 29.839 écus. Les tissus de laine et de coton réduits sont aussi entrés pour une part plus considérable dans la consommation, et ont payé le Trésor romain avec usure du sacrifice fait sur la quotité des droits [2]. Une nouvelle réduction des droits de douanes dans l'Etat pontifical a eu lieu en 1863 [3].

Dans les États sardes, le produit des douanes et contraventions, qui était, en 1847, de 17,185,800 livres, s'était

[1] John Payne, dans son *Epitome of history*, indique l'origine des douanes en Danemark comme postérieure à la révolution de 1660 (p. 50).

[2] J'ai dû à l'obligeance de S. E. le cardinal Antonelli les tableaux dont j'ai extrait les résultats que je viens de transcrire, tableaux qui m'ont été transmis par M. le comte de Rayneval en 1856.

[3] *Moniteur* du 28 octobre 1863.

Digitized by Google

élevé, en 1852, à 19,500,000 liv., suivant M. Cibrario [1].

Le budget du royaume d'Italie pour 1863, inséré dans l'*Annuaire* de 1863, porte une prévision pour les douanes de 60,000,000 fr. [2].

En 1862 le produit des droits d'importation ne s'est élevé cependant qu'à 41,672,690 francs, sur lesquels les articles les plus considérables sont :

Le sucre	12,142,994 fr.
Les tissus de coton	5,343,487
Les tissus de laine	4,042,253
Le café	2,910,240
Le fer	2,496,763
L'eau-de-vie	1,143,615
Les poissons	954,815

En Russie, les droits de douanes fournissaient, en 1812, d'après M. Tanski [3], 51 millions de roubles sur un budget de recettes de 280 millions de roubles. Suivant un autre document, le produit des douanes russes aurait été, en 1839, de 92 millions de roubles papier [4]. Enfin, des renseignements qui se rapportent à des époques plus récentes, fournissent les chiffres de 31 millions de roubles [5], et pour le produit moyen de 1848 à 1852, de 29,519,000 roubles d'argent [6]. En 1859 le produit aurait été de 34,238,187 roubles, et en 1864 de 35,671,800 roubles, desquels il faut déduire pour les frais 4,710,360 roubles.

En Espagne, l'imperfection du système des douanes est

[1] *Cenni sulla condizione delle finanze*, p. 62.

[2] P. 381.

[3] *Tableau statistique, politique et moral du système militaire de la Russie.* Paris, 1833, p. 21.

[4] *Moniteur universel* de 1854 (3 novembre).

[5] *Gazette d'Augsbourg* de 1855, n° 25, et *Annuaire des Deux-Mondes* de 1858.

[6] Article de M. Tégoborski dans la *Revue des Deux-Mondes*, de 1854. Les douanes de Finlande, évaluées à un produit de 5,540,000 marks, par le journal *le Nord*, du 3 avril 1863, font sans doute partie de ce total.

Digitized by Google

proverbiale. Il est d'abord dépourvu de généralité et les provinces basques en sont exceptées, comme de certaines autres contributions. La ligne douanière continentale de l'Espagne n'est pas assise sur la Bidassoa, mais sur l'Èbre. Les mauvais effets du système des droits en vigueur ont été ressentis à la fois par le Trésor, par l'industrie nationale placée à l'abri d'une protection exagérée et par les consommateurs.

Leur produit, après s'être élevé dans le dernier siècle de 20 millions de réaux en 1727, à 52,888,528 réaux en 1772, et à 159,108,172 réaux en 1789, était retombé dans notre siècle fort au-dessous de ce dernier chiffre, et cette circonstance a motivé la révision de la législation sur la matière en 1849.

Malgré les prévisions croissantes des budgets de 1845 à 1851, qui ont élevé progressivement de 120,000,000 réaux à 183,280,000 le produit des douanes, les effets n'ont pas répondu aux espérances de l'administration espagnole.

En 1845, le produit réel des *derechos de arancel* a été de 107,892,449 réaux, et, en 1851, il n'a pas dépassé 159,553,561 réaux [1].

Dans le tableau détaillé des produits du droit d'importation pour l'année 1850, nous remarquons que sur un total de 146,705,937 réaux, la moitié de ce produit a été donnée par cinq objets suivants :

Le poisson de mer (bacalao).	17,326,969 r	11,85 °/₀
Le cacao.	16,991,924	11,66
Le sucre.	15,899,177	10,92
Les tissus de laine.	15,024,287	10,34
Les tissus de coton.	11,811,898	7,86 [2]

Sur le tableau des produits de 1849, s'élevant à 110,086,919

[1] Conte, t. II, p. 193 à 196.
[2] V. *Ibid.*, l'état *b* à la fin du volume, p. 282.

Digitized by Google

réaux, les résultats sont différents, et la tête de la liste est occupée par les matières suivantes, fournissant à elles seules la moitié du produit :

Poisson de mer.	21,712,239 r	19,73 °/.
Sucre.	12,873,541	11,70
Tissus de laine.	11,326,930	10,28
Cacao..	9,678,607	8,69 [1]

La cause de cette différence provenant surtout de l'introduction sur une grande échelle des tissus de coton, se rattache à la réforme douanière de 1849 qui a reposé sur les trois points suivants :

1° Augmentation des droits pour les articles de consommation générale et de contrebande difficile [2];

2° Réduction des droits pour les objets de consommation moins générale et dont la contrebande est facile;

3° Admission de certains objets de coton manufacturés jusqu'alors interdits [3].

L'un des noms qui désignent les droits de douanes en Espagne, celui de *Arancel*, semble indiquer que le système de cette perception remonte dans la péninsule hispanique à l'époque des Arabes. Le budget de 1861 évaluait le produit des douanes à 245,000,000 réaux.

Le gouvernement espagnol a présenté aux cortès, au début de l'année 1863, un projet de loi sur la réforme des douanes. Nous ignorons encore la suite donnée à ce projet, dont le texte et l'exposé des motifs, signé par M. Salaverria, ministre des finances dans le cabinet présidé par le général

[1] Voir dans Conte, tome II, l'état *c* à la fin du volume.

[2] C'est peut-être en vertu de ce principe que les houilles qui, au 6e rang des produits en 1849, avaient donné 4,860,220 r., ont fourni en 1850, au 6e rang aussi, 5,585,579 r.

[3] Voir Conte, p. 195, t. II.

Digitized by Google

O'Donnell, ont été publiés par le journal *la Espana* du 7 janvier 1863.

Aux termes du projet, le gouvernement doit régler les droits d'importation et d'exportation suivant quatorze bases déterminées.

D'après la première base, doivent être francs de droit ou taxés seulement jusqu'à 6 pour 100, les matières premières et les agents naturels de production, comme le charbon, le cuivre (alambre), les engrais, les objets résultant d'une opération simple ou d'un procédé peu coûteux, comme le coke, les engrais artificiels, le soufre, les épiceries, le chanvre, le lin, la soie crue et les machines à vapeur entières, les machines hydrauliques, électriques et les autres employées comme moteurs à la destination des industries agricole, minérale et de fabrication, les modèles en général, les collections d'objets scientifiques et artistiques, les bois pour les constructions civiles et navales, et pour la mâture des navires.

Sont, d'après la deuxième base, soumises à un droit de 6 à 12 pour 100 les matières premières, ou agents de production, dont la préparation exige des procédés coûteux ou sont obtenus par des opérations compliquées, les machines non comprises dans la base antérieure, etc.

D'après la troisième base, les marchandises étrangères dont l'industrie nationale ne produit pas les similaires, payeraient de 1 à 12 pour 100.

D'après la quatrième base, les marchandises étrangères similaires à celles de la fabrication nationale qui ne se produisent pas abondamment en Espagne, doivent payer de 12 à 20 pour 100, à l'exception des fers qui, se trouvant dans ce cas, sont nécessaires pour des industries importantes et qui payeraient de 20 à 30 pour 100.

La cinquième base soumet à un droit de 20 à 30 pour 100 les articles de manufactures étrangères qui peuvent faire

Digitized by Google

concurrence à ceux que la fabrication nationale produit abondamment, à l'exception des cotons et des fers qui pourront être chargés de 30 à 50 pour 100.

La sixième base autorise l'importation sous certains droits de la poudre, de la chaussure et des vêtements confectionnés.

La septième base permet l'exportation libre de tous les produits nationaux, sous la seule condition pour les minéraux et métaux de payer l'imposition des mines.

La huitième base contient la prohibition de l'exportation du liége de la province de Gerona, des chiffons de coton, chanvre et lin, et des bois pour la construction navale, sauf la permission du ministre de la marine.

La neuvième base lève plusieurs prohibitions relatives à l'importation des objets manufacturés de coton.

La dixième base règle le droit différentiel de pavillon sur le pied de 30 pour 100, par rapport au fret et en relation avec le poids des marchandises, avec diminution progressive après six ans.

La onzième base ainsi que la douzième et la treizième se rapportent aux matières et objets de constructions navales.

La quatorzième base établit la franchise des produits des colonies espagnoles de l'Asie, de l'Amérique et de l'Océanie, moyennant un droit de 15 pour 100 à raison de l'impôt de consommation intérieure. Cela paraît un changement considérable relativement à la législation antérieure, qui, d'après l'exposé des motifs de la réforme en question, grevait les sucres des Antilles espagnoles d'un droit de 8 réaux par *arroba*, équivalant de 28 à 54 p. 100 de la valeur, et les eaux-de-vie de canne d'un droit de 6,35 par arroba, équivalant à 41 p. 100 [1].

[1] Pour le sucre des Philippines le droit n'était que de 2 réaux par *arroba*. (Même exposé.) D'après Doursther, l'*arroba* représentant le quart du quintal espagnol équivaut à 11 kil. 512.

Digitized by Google

Les quatre dernières bases sont d'une importance accessoire.

Nous ne savons la suite qui aété donnée au projet que nous avons analysé.

Le produit *brut* des douanes, en Suède, a été porté :

Année 1855 à.	11,956,948 r. d.
— 1856 à.	13,782,512
— 1857 à.	11,182,879
— 1858 à.	8,551,829

Le produit des huit premiers mois de 1859, a dépassé celui des huit mois correspondants de 1858, de 2,818, 785 r. d.

L'année 1858 a été affectée par la crise commerciale de 1857, par des réductions de tarif décrétées en 1857, et par des remboursements faits à la caisse de commerce et de navigation (*Handel-och Sjofonden*).

Pour l'année 1859, le produit *brut* des douanes a été évalué à.	10,000,000 r. d.
Ses frais de perception	1,800,000
Produit net	8,200,000

En 1858, première année du nouveau tarif des douanes, le *déficit* sur les évaluations du budget comparé à celui de 1857, s'est élevé à 948,170 r. d. ; mais déjà l'année 1859 montre un *surplus* d'au moins 2,000,000 r. d.[1].

Le budget triennal de 1861 à 1863 évalue ce produit en moyenne annuelle à 11,100,000 écus.

Le tarif des douanes suédoises du 18 décembre 1857, comprend des droits d'importation sur les eaux-de-vie, la bière, les sels, les sucres, les tabacs, les huiles et graisses, les eaux minérales ou médicinales, les vins, les tissus de soie, de coton, de laine, de lin, de chanvre, de poils et de crins. Il admet aussi des droits de sortie sur le fer, le cuivre, les drilles, les minerais et les bois.

[1] *Post-Tidningar*, n° 291, 9 décembre 1859.

Digitized by Google

Pour la Norwége, le produit des douanes a été, en 1859, de 2,656,090 écus.

Les prévisions budgétaires en Belgique, pour l'exercice 1860, comprenaient un chiffre de 14 millions pour droits d'entrée et 25,000 fr. pour droits de sortie; pour 1861, une somme de 14,750,000 fr., et pour 1863, 14,405,000 fr.

Les droits de douanes sous le nom de *Convoyen en Licenten* ont joué un grand rôle dans les finances néerlandaises. Les droits d'importation et d'exportation, quoique importants dans les anciennes Provinces-Unies, n'y étaient pas cependant portés à des taux exorbitants. Les droits d'importation y étaient en général plus légers que ceux d'exportation; un grand nombre d'objets étaient exempts de droit, tant à l'entrée qu'à la sortie. En général, les droits à l'entrée ne dépassaient pas 4 à 5 pour 100 : il n'y avait de supérieurs que ceux qui portaient sur certaines étoffes, sur l'indigo et la cochenille, la potasse et la soude, le verre à vitre, les miroirs, l'argenterie, les marbres, les porcelaines, les raisins de Corinthe, les drogueries, les confitures, l'eau-de-vie, le vinaigre et le tabac de France, les articles de luxe. Les droits à l'exportation sur certains poissons, sur le fromage et le beurre s'élevaient jusqu'à 10 pour 100; ces dernières matières à destination des colonies étaient franches de droit [1].

Dans les Pays-Bas, les droits d'entrée, de sortie, de transit et de navigation devaient donner en 1849 4,716,000 florins [2]. Les prévisions budgétaires de 1861 les portaient à 4,336,384 florins. La suppression du droit de transit en 1850 et l'adoption d'un tarif de douanes plus libéral, en

[1] *Geschiedenis der Staathuishoud Kunde in Nederland door van Rees*, p. 194.

[2] Engels, p. 331.

Digitized by Google

vertu de la loi du 15 août 1862 [1], ne paraissent pas avoir diminué postérieurement ce produit pour le trésor néerlandais, puisqu'en 1863 la recette aurait été de 4,729,000 florins [2].

Nous ignorons le produit des douanes en Turquie. Mais nous remarquons dans le tarif arrêté le 5 décembre 1861, entre la France et cet empire, que l'exportation d'un grand nombre de produits est frappée de droits dans les États du sultan. A côté de 220 articles taxés à l'importation, nous en voyons 457 taxés à l'exportation. Dans ce nombre figurent notamment les céréales, les graines oléagineuses, les soies, les laines et cotons, les drogueries, divers liquides, les fruits, les métaux bruts et ouvrés, les fourrures, divers comestibles, les peaux et cuirs, les bois divers, et divers produits manufacturés. Plusieurs similaires de ces objets, quant à leur nature, sinon quant à leur origine, se retrouvent aussi dans le tarif des objets taxés à l'importation en Turquie, objets parmi lesquels figurent aussi spécialement les papiers, les cristaux et verreries, les denrées coloniales, les sucres raffinés et les quincailleries.

En Chine, le produit des douanes serait de 1,481,593 taëls.

Dans la Moldavie-Valachie, le budget de 1860 porte les recettes de cette nature à 14,580,999 piastres.

Dans le Canada, le revenu net des douanes a été en 1858 de 3,026,295 dollars. Des modifications furent apportées à la législation douanière en 1858 et 1859, et les trois premiers trimestres de 1859 ont rapporté à eux seuls 3,555,804 dollars.

[1] Il n'y a plus dans le nouveau tarif de droit d'exportation que sur les chiffons qui sont grevés de 5 florins par 100 kilog. Les droits sont en général *ad valorem*.

[2] Rau, § 445, note *c*.

Digitized by Google

En Suisse, le produit des douanes a été, en 1862, de 8,156,457 francs, dont il faut déduire une somme de 3,425,100 fr. pour les frais de perception et les indemnités payées à divers cantons pour le rachat de péages locaux, en vertu des art. 24 et 26 de la constitution fédérale.

On peut poser à l'égard des douanes quelques principes analogues à ceux qui régissent la science des accises ou contributions intérieures sur les consommations.

Il y aurait de graves inconvénients à établir des droits tant soit peu considérables sur les objets de consommation nécessaires venus du dehors, autant que sur ceux qui sont produits au dedans.

On peut remarquer, sous ce rapport, l'idée ingénieuse et très-spécieuse mais économiquement peu utile, qui avait donné lieu à l'établissement de l'échelle mobile sur les céréales. Elle a eu pour but de ne pas trop aggraver les conditions de l'alimentation publique aux époques de grande cherté ; mais la mobilité du droit a eu le fâcheux inconvénient de faire peser des doutes sur les prévisions des importateurs de l'étranger.

M. Rau, en posant le principe de la faveur due en matière douanière aux objets de première nécessité, étend ce bénéfice aux matières utiles à la santé et à quelques autres objets dont le bas prix est désirable, en remarquant que néanmoins l'opium et le riz sont fortement taxés, dans divers pays tels que la Russie, la Grande-Bretagne, le Zollverein et l'Autriche [1].

C'est un principe généralement accepté et déjà posé au XVIIe siècle, par l'ingénieux W. Petty [2], que les droits de douanes doivent peser très-légèrement sur les matières pre-

[1] § 451, note *b*.
[2] Traité des taxes et contributions, ch. VI, § 9.

Digitized by Google

mières employées dans les fabrications de l'intérieur du pays.

Mac Culloch a observé que ce principe avait été méconnu en Angleterre par l'établissement des droits sur la laine et le coton, qui ont été supprimés en 1844 et 1845. Il a signalé l'inconvénient sous le même rapport des droits sur la soie qui existaient avant 1824, et dont la réduction à cette époque et depuis a favorisé beaucoup le développement de la manufacture anglaise appliquée à cette matière. Il a blâmé aussi les droits sur le bois de construction, qui ont, il est vrai, été depuis 1842 l'objet d'allégements successifs [1].

D'un autre côté, on a fait remarquer que la faveur donnée aux matières premières, n'a en général permis de les assujettir qu'à des droits très-légers, lors même que ces matières étaient par elles-mêmes précieuses [2].

L'incidence des droits de douanes est complétement opposée, suivant qu'il s'agit de droits à l'importation ou de droits à la sortie.

Les droits à l'importation grèvent surtout les consommateurs du dedans comme les droits à l'exportation pèsent sur ceux du dehors.

Mac Culloch, dont la manière de voir est partagée par M. de Hock [3], pense cependant que si la demande d'un objet importé subit une augmentation considérable comme du double ou du triple, le droit à l'entrée pèse sur les étrangers vendeurs, parce que le prix, dans ce cas, n'est plus déterminé par les frais de production, mais par le rapport entre l'offre et la demande, et qu'il est assez élevé pour déterminer tous les détenteurs à expédier leurs denrées sans faire attention à la taxe [4].

[1] V. Mac Culloch, p. 223 et 224.
[2] Voir la note *d* du § 451 de Rau.
[3] P. 122.
[4] *Taxation*, p. 209.

Digitized by Google

Il importe toutefois d'observer que même dans ce cas la suppression du droit augmenterait le bénéfice du vendeur, et qu'en accélérant ainsi l'importation, elle ferait bientôt baisser le prix à l'intérieur du pays, ce qui montre que le droit a toujours quelque influence sur la position de l'acheteur et sur les conditions du marché.

Quant au profit des droits à l'importation, il appartient, suivant la nature des objets taxés, au Trésor, aux producteurs du dedans ou aux deux en même temps.

Le droit profite au Trésor lorsqu'il s'agit de taxes établies dans une pensée exclusivement fiscale sur des objets qui ne sont pas produits dans l'intérieur du pays.

Le droit profiterait exclusivement aux producteurs du dedans s'il opérait une protection absolue en interdisant le commerce extérieur.

Il profite à la fois au Trésor et aux producteurs du dedans lorsqu'il n'est pas assez élevé pour empêcher toute importation et qu'il a seulement pour effet de la restreindre [1].

Les droits à l'exportation sont supportés par les étrangers lorsqu'à raison du prix des objets sur le marché extérieur, les vendeurs ont la possibilité de faire supporter le poids du droit aux acheteurs du dehors. C'est sous ce rapport qu'était considéré dans ce dernier siècle le droit d'exportation sur les charbons anglais. Il était dit, dans un Mémoire sur l'administration des finances de l'Angleterre, attribué à M. Grenville (Mayence, 1768) que ce droit était « une taxe mise sur les teinturiers, sur les distillateurs, sur les verriers, sur les ouvriers en fer et sur les autres artisans des nations étrangères. » C'est sous ce rapport encore que M. Conte a approuvé divers droits d'exportation établis à Cuba sur certains articles de production presque monopolisés dans cette riche province.

[1] Rau, § 448.

Digitized by Google

Lorsque ce résultat est impossible, les vendeurs supportent la perte [1] et on peut en ce cas, avec M. de Hock qui a fait l'application de sa pensée aux droits d'exportation du Brésil et de la Turquie [2], considérer les droits d'exportation comme pesant sur la production intérieure, et le prix des objets taxés est alors abaissé dans l'intérieur du pays, ce qui est quelquefois le but recherché. S'il s'agit d'une production dont l'étendue peut être aisément diminuée, l'effort se produit en ce dernier sens, et enfin si la restriction de la production est difficile, comme cela peut avoir lieu pour les bois ou d'autres produits essentiellement en rapport avec l'état du sol, le droit d'exportation pèse sur la rente foncière [3].

On a justifié en général les droits à l'exportation, sur les céréales et les bois par exemple, par l'utilité de protéger non les producteurs, mais les consommateurs de l'intérieur du pays, ou encore de favoriser certaines industries par le bas prix de leurs matières premières (telles que les drilles et l'écorce à tan), ou encore d'aider l'approvisionnement de certains objets qui ne sont pas produits pour eux-mêmes et qui ne se multiplient pas à volonté, comme les dépouilles d'animaux, les peaux et les os [4], qu'il faut aussi considérer comme des matières

[1] C'est ce qui est arrivé lorsque les Anglais établirent, en 1833, un droit à la sortie de la cannelle à Ceylan. Le commerce en fut très-restreint. Rau § 454, note *a*.

[2] D'après M. Collas (*la Turquie* en 1861, p. 70) les produits d'exportation acquittaient 9 pour 100 à la sortie de la province et 3 °/₀ de droit d'embarquement. Les droits *ad valorem* supérieurs aux droits d'importation ont été considérablement réduits, si je suis bien informé. Ils avaient été du reste établis par Reschid pacha pour remplacer le prix de monopoles encore plus écrasants que les droits en question. « Des particuliers et des sociétés achetèrent de la Porte le droit exclusif d'acquérir les produits d'un district ou d'une province : un homme avait le monopole du blé, un autre celui de l'orge, un autre celui du tabac, et ainsi de suite... Il est difficile de concevoir comment un pays administré de la sorte pouvait exister. » *La Turquie contemporaine*, par W. Senior. Traduction, p. 175.

[3] Rau, § 455.

[4] Rau, § 466.

Digitized by Google

premières et qu'on a pu vouloir retenir à ce seul titre. M. de Hock a fait observer que les *déchets* en question ne sont pas aussi immuables dans leur production qu'on l'a prétendu pour défendre les droits d'exportation qui les concernent [1].

Il y a eu en France un droit d'exportation singulier sur les chiens de forte race, considérés comme instruments possibles de contrebande et qui sont restés sujets à un droit lorsque les autres chiens de chasse en étaient exemptés.

Les droits de transit seraient dignes de faveur par leur incidence, puisque l'étranger les supporte en tous cas. Mais avec la concurrence des grandes lignes de communications européennes, ces droits de transit élevés offrent des dangers pour les États qui les adopteraient et qui détourneraient ainsi le courant du commerce qui peut s'effectuer sur leur territoire [2]. Aussi les droits de transit sont-ils en général très-légers [3], et ils ont même été supprimés en France par l'art. 6 de la loi du 9 juin 1845.

Les frais de perception des droits de douane présentent plusieurs aperçus plein d'intérêt.

Ces frais diminuent suivant qu'une plus grande partie de la frontière est maritime ou fluviale; ils s'accroissent suivant qu'elle est plus montueuse, plus boisée et aussi plus découpée. M. Rau prétend que dans la Bavière rhénane les frais de perception, d'une somme sans doute nette de 164,767 florins, s'élevaient à certaine époque à 247,801 florins [4].

[1] P. 141.

[2] Rau, § 457.

[3] En France, le droit de transit était, au choix du propriétaire, de 25 c. par 100 kil., ou de 15 c. par 100 fr. de la valeur des marchandises. V. ord. du 29 avril 1831.

[4] Dans un rapport de M. Collin à l'empereur Napoléon Ier, en mars 1806, rapport qu'on peut consulter dans les archives du conseil d'État, on lit que les douanes, en Corse, avaient produit en l'an XIII, 101,917 fr. 21 c., et que les frais de régie s'étaient élevés à 94,891 fr. 88 c.

Digitized by Google

M. Rau rapporte, après le fait relatif à la Bavière rhénane, que vers la même époque la Bavière (sans doute pour la portion transrhénane), constituée en union douanière avec le Wurtemberg, payait en frais de perception jusqu'à 44 p. 100 du produit de ses douanes [1].

Ailleurs, le même écrivain évalue les frais de perception des droits de douanes français, sans tenir compte de la taxe des sels perçus dans le rayon des douanes, ni des droits de navigation, à environ 15 p. 100 en 1859 [2], la perception des droits de douanes, en Autriche, en 1854-56, à environ 10 p. 100, dans le Zollverein, en 1857, à 10.18 pour 100 et dans la Grande-Bretagne à moins de 4 pour 100 seulement [3], mais sans compter les frais de surveillance sur les côtes. Dans une précédente édition, il avait compté 9 pour 100 pour les douanes britanniques.

On peut espérer une réduction des frais de perception d'autant plus grande que le système des lois douanières embrasse un beaucoup plus grand nombre d'objets. Car le même personnel suffit aisément à la perception de droits plus variés. C'est une réflexion que M. Rau a développée avec raison [4]. D'un autre côté la tentation et la facilité de fraudes particulières que le système des douanes comporte oblige d'en tenir compte dans la fixation des droits. M. de Hock me paraît avoir posé avec raison le principe que ces droits doivent en général s'abaisser avec l'accroissement de la valeur contenue sous le même volume, sinon la tentation de la contrebande devient trop forte et l'emporte sur les précautions prises contre elle [5].

L'organisation pratique du système des douanes présente

[1] § 453, note *b*.
[2] V. à cet égard le t. I du présent ouvrage, p. 113, 114 et suiv.
[3] § 445. note *c* (4e édition). Pour l'Espagne, v. Conte cité par nous, t. I, p. 98.
[4] § 444.
[5] *Die öffentlichen abgaben*, etc., p. 135.

Digitized by Google

un certain nombre de points qui méritent de fixer l'attention des financiers [1]. Dans quelques États administrés d'une façon grossière et peu civilisée le droit de douanes se confond avec une sorte de droit de tonnage. On n'y tient compte ni de la valeur, ni de la nature des objets importés. D'après une note reçue par moi en 1864 d'un voyageur qui venait de visiter le royaume de Mascate, il en était ainsi dans cet État encore si peu connu des Européens. On y percevait un droit de douanes de 5 fr. par chaque embarcation et autant par ballot débarqué pour l'importation. Le même voyageur évaluait à 12,000,000 fr. ainsi perçus les produits acquis à l'Iman de Mascate. Ce mode d'assiette des droits d'importation ressemble à celui qui a fait établir dans certains pays la taxe foncière sur la contenance des terres, abstraction faite de leur valeur ou de leur fertilité. On est bientôt entré dans des voies plus équitables et plus délicates.

C'est une question importante que l'assiette du droit de douanes sur la quantité ou la valeur des objets taxés.

On objecte au mode d'assiette *ad valorem* que les agents du service de la douane ne connaissent point exactement les prix des objets soumis au droit, et sont ainsi hors d'état de rectifier la déclaration des contribuables, ordinairement inférieure à la vérité. Le droit accordé aux agents d'acheter, moyennant une addition aux prix déclaré, les marchandises sujettes, n'est pas aux yeux de divers écrivains un moyen suffisant pour remédier à ces inconvénients.

Il est vrai que l'établissement du droit au poids ou au nombre des pièces a aussi le désavantage de favoriser les qualités précieuses en les assimilant aux qualités communes. mais on peut atténuer cet inconvénient en déterminant par

[1] M. Rau a traité plusieurs de ces points pratiques dans la 3e partie de la section de son ouvrage consacrée aux douanes, sous la rubrique : *Organisation de douanes* (*Einrichtung des Zollwesens*), § 458 à 462 inclusivement.

Digitized by Google

les tarifs plusieurs classes dans les objets de même nature, ce qui amène souvent des définitions très-compliquées, comme on peut le voir dans la classification des fils et tissus de lin et de chanvre inscrite dans le tarif français, etc. Suivant M. de Hock les droits *ad valorem* sont plus praticables dans les grands États, qui ont des employés très-habiles, que dans de pêtits États tels que plusieurs de ceux qui sont compris dans le Zollverein. Ils ont d'ailleurs, dit-il, plus d'inconvénients pour le commerce dont ils peuvent surprendre et entraver les combinaisons par des accroissements proportionnés à la hausse du prix des marchandises [1].

Si la perception des droits de douanes n'eût été entourée d'aucuns ménagements, elle eût été fort onéreuse au commerce qui se fût trouvé contraint d'acquitter à la frontière les taxes considérables qui peuvent se rapporter à des masses plus ou moins importantes de marchandises venues du dehors.

Mais on a allégé cette situation par des facilités bien entendues.

On autorise d'abord dans diverses législations l'acquittement des droits à l'arrivée des marchandises à destination, les formalités lors de l'entrée sur le territoire se bornant à la constatation des quantités ou valeurs soumises aux droits [2].

Une particularité plus considérable dans l'organisation du système des douanes, est l'institution des entrepôts dans lesquels les marchandises sujettes aux droits sont provisoirement introduites en franchise, l'acquittement des droits ne devant avoir lieu que lors de la mise en débit à la sortie des entrepôts.

[1] V. l'ouvrage de M. de Hock sur *les Impositions et les Dettes publiques*, et aussi le compte rendu savant de mon ouvrage qu'il a fait dans la *Wochenshrift für Wissenschaft*.

[2] Rau, § 461.

Digitized by Google

Le système des entrepôts (*Warehousing system*) avait été proposé en Angleterre, dans le siècle dernier, par le fameux ministre Walpole. Mais soit que les inconvénients de l'obligation d'acquitter les taxes à la frontière fussent mal sentis, ou que divers intérêts de monopole se fussent entés sur cette organisation de la douane, soit que le caractère obligatoire de l'entrepôt eût révolté les esprits contre le plan du ministre, soit enfin que l'esprit de parti se fût porté l'auxiliaire d'autres répugnances, l'*excise scheme* de 1733, dont nous avons déjà parlé plus haut, échoua complétement, et Walpole faillit payer de sa vie la proposition d'un plan très-recommandable, quant au principe nouveau qu'il devait introduire dans le système des douanes [1].

La pratique de l'entrepôt facultatif est aujourd'hui introduite dans les législations douanières les plus éclairées de l'Europe, et présente le triple avantage d'éviter l'ouverture des colis à la frontière, de permettre l'acquittement des droits au fur et à mesure de la vente des marchandises, et enfin de faciliter la réexportation en franchise, si elle est avantageuse au propriétaire, des objets entreposés [2].

Les entrepôts sont des dépôts publics. Mais on a aussi organisé en Allemagne, dans les villes de grandes foires, un système d'entrepôt privé qui paraît reposer sur la prise en compte (*Contirung*) des marchandises par certains négociants en gros, sous diverses conditions et garanties. Le désir de favoriser le commerce dans certaines localités d'un accès facile pour diverses nations a fait établir autrefois ce qu'on a appelé les *ports-francs*. M. de Hock a expliqué dans les termes suivants la condition faite à ces localités en appa-

[1] Mac Culloch a donné des détails sur le plan de Walpole, les motifs sur lesquels il s'était appuyé et sur les raisons de sa chute. *Taxation*, p. 25 à 28. V. aussi *Georgian Æra*, t. I, p. 2 (biographie de Walpole).

[2] Rau, § 461.

Digitized by Google

rence favorisées : « Leurs produits, dit-il, sont exclus du marché de la métropole et n'en ont acquis aucun autre à la place ; ils ne peuvent avoir ni grande fabrication, ni grande industrie. Les produits de la métropole qui y sont apportés perdent leur nationalité et ne peuvent être réintroduits en franchise. Ces villes deviennent ainsi rarement de grands entrepôts de commerce, comme elles y seraient habituellement appelées par leur situation... Le sort des ports-francs comme localités exemptées des droits de douanes est accompli : il n'y en a plus en Angleterre ni en France ; Marseille avoue que sa prospérité date du moment de son entrée dans le domaine douanier; les ports francs autrichiens de la Méditerranée languissent, et peut-être le maintien de la fortune de Hambourg et de Brême dépend-il de leur prochaine entrée dans le Zollverein. Il y a du reste des ports francs sous d'autres rapports que la franchise des douanes du pays auxquels ils sont adossés, notamment relativement à la franchise de toute taxe locale qui n'est pas la compensation d'un service rendu ou relativement à la franchise de certains droits de navigation grevant les autres ports du pays, et pesant en particulier sur les pavillons étrangers; enfin on donne aussi le nom de *francs* à certains ports dans lesquels les marchandises sont librement entreposées sans payer aucun droit de douane. Dans la première de ces catégories sont les grands marchés cosmopolites du Cap et de Singapore; dans la seconde est Marseille, et les ports du Rhin sont des exemples de la troisième sorte [1]. »

Le système des droits à l'importation des marchandises étrangères n'a pu se concilier avec les développements des industries nationales, qu'en s'atténuant par diverses immunités ou restitutions de droits en faveur des matières pre-

[1] *Die öffentlichen abgaben und schulden*, p. 126 et 127.

Digitized by Google

mières, qui reçoivent une élaboration dans l'intérieur du pays, pour être ensuite réexportées sous une forme nouvelle.

L'immunité résulte de ce qu'on appelle, en France, *admission temporaire*. La restitution résulte de ce qu'on nomme *drawback* en Angleterre, *rückzoll* en Allemagne, *prime* en France.

L'admission temporaire réglée parmi nous par le décret du 17 octobre 1857 et par la loi du 7 mai 1864, existait déjà dans la pratique des douanes depuis plusieurs années, mais d'une manière moins régulière.

Le bénéfice de cette immunité avait été appliqué déjà, en 1856, à 16,764,959 liv. de valeurs. L'article le plus considérable dans le détail de cette masse d'objets était le blé importé pour être réexporté en farine jusqu'à concurrence d'une valeur de 4,256,603 liv. Les graines oléagineuses importées figuraient pour environ 5 millions, les fontes brutes pour 1,685,103 liv. [1].

Les primes ou drawbacks jouent un rôle important dans l'industrie et les finances des grands États modernes, et présentent en outre aux administrations publiques des problèmes fort délicats eu égard à la difficulté d'établir la correspondance entre diverses quantités de matières comparées avant et après la transformation qui sépare l'acquittement des droits de leur restitution. L'industrie des transformations a souvent réussi en effet à retirer un profit d'une apparente restitution.

Il y a un drawback dans le Zollverein pour les tabacs provenant de feuilles étrangères réexportés du côté de la Suisse. On admet que la matière première pèse pour le tabac à fumer, 5 pour 100 de moins, et pour le tabac à priser, 25 pour 100 de moins que le tabac manufacturé [2].

[1] Tableau général du commerce de la France pendant l'année 1856, p. 311.
[2] Rau, § 462, note *g*.

Digitized by Google

L'union douanière allemande a aussi des drawbacks sur une matière qui est la principale base de ce procédé fiscal dans divers pays de l'Europe, comme la Hollande, la Grande-Bretagne et la France, c'est-à-dire le sucre raffiné.

En France, la prime sur cette matière s'est élevée en 1856, pour les provenances :

Des colonies françaises à.	4,023,120	fr.
Pour celles de l'étranger à	24,651,254	

Elle a été :

Pour les tissus de laine de.	8,528,968
Pour les tissus de coton de.	2,102,365
Pour les fils de laine de.	850,809
Pour les savons de.	574,380
Pour les machines à feu des navires de.	174,893
Pour les plombs battus ou laminés de.	166,752
Pour les chapeaux de paille et de fibres de palmier de. . .	110,350
Et pour quelques autres objets, elle s'est élevée à des sommes inférieures à.	100,000 [1]

Le système des primes à la sortie se trouve aujourd'hui, ainsi que nous l'avons déjà vu, à peu près entièrement supprimé en France par la loi du 16 mai 1863 sur les douanes, et surtout par celle du 7 mai 1864, qui a accordé aux sucres bruts destinés à la réexportation après raffinage, le bénéfice de l'admission temporaire en franchise. Le budget de 1867 ne prévoit de ce chef que 490,000 fr. de remboursements pour deux articles, les viandes et beurres salés d'une part, les machines à vapeur de l'autre. Il nous paraît impossible de ne pas applaudir au mouvement qui rapproche les peuples et les excite à abaisser les barrières douanières qui les séparent en ne laissant d'autre fondement aux perceptions faites sur le commerce, à la frontière des États, que les nécessités fiscales, et dans une certaine mesure la considé-

[1] V. le Tableau général du commerce de la France pendant l'année 1856, p. XL. Pour les cinq années suivantes, consultez le Tableau général du Commerce pendant l'année 1861, p. XLVI.

Digitized by Google

ration des conditions de production qui peuvent résulter de la législation ou de l'état matériel du pays qui lève des taxes à l'importation [1].

Nous avons cherché à donner une idée générale des droits de douanes et des principales questions que leur assiette soulève. Sans avoir dédaigné de marquer pour certaines données statistiques les résultats les plus frappants de l'application de cette branche de droits fiscaux, nous nous permettrons de rappeler au lecteur qu'il n'est aucune partie du système financier qui soit plus mobile, à cause des vicissitudes du commerce, des relations internationales et des idées économiques qui projettent leur influence sur la composition et la rédaction des tarifs douaniers.

[1] M. de Hock croit devoir distinguer la *douane taxe de consommation*, la douane de *protection* et la douane de *compensation*, cette dernière ayant pour objet de percevoir sur l'étranger importateur une charge analogue à celle qui résulte de la législation financière par rapport aux productions de l'intérieur du pays. P. 147.

C'est dans le sens de douane de compensation qu'on a dit : « En entrant et circulant en France, les produits étrangers profitent de nos routes, de nos canaux, de nos chemins de fer; ils jouissent de la sécurité que donne notre organisation militaire, administrative et judiciaire : ils doivent donc supporter une part de nos frais. » Léonce de Lavergne. *Revue des Deux-Mondes* de 1866 (1er février).

Digitized by Google

Digitized by Google

LIVRE VI.

Des impôts sur les actes.

PRÉAMBULE.

Nous entendons par *impôts sur les actes* les impôts établis sur certains faits plus ou moins accidentels, plus ou moins réguliers, mais qui, en général, diffèrent des consommations par leur défaut de périodicité et de continuité.

C'est ce qui explique comment un savant professeur de droit[1], traçant le programme intéressant de l'enseignement du droit administratif, a séparé, même des taxes indirectes, les droits de timbre, de greffe et d'enregistrement, qu'il a appelés *impôts accidentels*.

Les impôts sur les actes diffèrent encore des impôts sur les consommations par leur mode de recouvrement.

Les consommations, se rattachant ordinairement à la distribution de certains objets matériels, peuvent être taxées par un prélèvement demandé au producteur ou au distributeur de la denrée.

[1] Jules Mallein, *Considérations sur l'enseignement du droit administratif*, Paris, 1857, p. 240.

Digitized by Google

Mais les actes de vie humaine autres que les consommations ne peuvent être taxés que par une obligation imposée à ceux qui les accomplissent.

Toutefois, certains impôts de cette catégorie ont quelques points de contact avec les diverses taxes dont nous avons parlé précédemment.

Ainsi, le *timbre* pourrait se rattacher aux impôts sur les consommations, et le point de jonction entre ces deux sortes de taxes semble se trouver dans la loi anglaise qui frappe d'un droit de timbre la vente de certains objets mobiliers comme les dés, les cartes, etc. [1] ; car il semble que ce soit sur la consommation du papier prescrit par la loi pour la validité de certains actes que ce genre de taxe ait été établi. Les droits de succession, de transmission de biens entre vifs, d'hypothèques, etc., paraîtraient aussi pouvoir être confondus avec les impôts sur les biens, et ce rapport intime pourrait les faire apprécier assez naturellement à la suite de ces derniers.

Cependant ce n'est là, comme pour le timbre et les droits de succession, qu'une apparence d'analogie. En réalité, ce n'est ni la consommation du papier timbré que la loi veut atteindre, ni le bien vendu ou transmis par héritage ; c'est l'acte même, c'est la mutation qu'elle impose, immédiatement, si l'on veut, mais *indirectement*, contrairement à l'opinion de M. J. Garnier [2], puisqu'il n'y a pas de rôle dont la prévision aille d'avance chercher le contribuable. Aussi est-ce le fait et non le moyen par lequel on y arrive qui sert de base pour la perception de cette taxe. La loi juge certains faits susceptibles d'être taxés comme preuve d'aisance ou accident de la circulation de la richesse ; elle s'intéresse

[1] V. à cet égard la réflexion de Mac Culloch, 2e édition, p. 290.

[2] *Éléments de finances*, p. 68. C'est cependant aussi la doctrine financière portugaise. V. notre *Histoire des impôts généraux*, p. 7.

Digitized by Google

aussi à la validité, à la durée de certains actes et elle fait payer les formalités exigées à cet effet ; c'est pour ces divers motifs que ces actes sont imposés.

Quelques auteurs, n'ayant pas admis spécialement la classe des *impôts sur les actes*, ont été conduits à faire rentrer arbitrairement les taxes de cette nature (et nous avons montré tout à l'heure qu'on pouvait être tenté de le faire) dans des catégories auxquelles il est difficile de les rattacher par les liens d'une solide analogie.

Ainsi, M. Conte a rapporté les impôts de ce genre existants en Espagne aux taxes directes sur les personnes ou aux taxes directes sur les biens, suivant que l'impôt, comme le droit perçu au passage de la ligne de Gibraltar, affecte l'individu sans égard à la fortune, ou comme le droit appelé *derecho de hypotecas*, se proportionne à l'importance d'un capital transféré.

La nuance n'est point sans vérité, en ce sens que certains impôts sur les actes se compliquent d'un calcul relatif aux biens, tandis que d'autres sont dégagés de cet élément.

Mais, au fond, ces impôts ne peuvent être considérés comme directs, et la théorie des budgets espagnols et portugais, qui paraît les considérer sous cet aspect, bien qu'appuyée par la manière de voir de M. d'Audiffret, nous semble manquer de fondement.

M. Conte lui-même aurait pu être amené à observer qu'aucun des impôts classés comme nous venons de le dire, ne rentre exactement dans la définition qu'il donne de l'impôt direct [1], à savoir : *celui que le fisc recouvre des contribuables eux-mêmes par des* COTES NOMINALES. Il est certes très-difficile de voir une cote nominale dans le payement individuel d'une feuille de papier timbré ; car ce que l'auteur espagnol

[1] T. II, p. 29.

Digitized by Google

a appelé *cote nominale*, ne paraît pas différer de ce que nous appelons *rôles nominatifs*, et dont l'existence constitue aussi, pour les écrivains de notre droit administratif, le caractère fondamental de l'assiette des impôts directs.

Enfin, s'il est encore admissible pour quelques esprits que certaines taxes considérées ici puissent être rattachées à des classes d'impôts autres que celle que nous allons traiter, notre classe des *impôts sur les actes* n'en aura pas moins sa raison d'être bien justifiée, puisqu'il y a d'autres taxes qu'il serait impossible de faire rentrer dans aucune des classes que nous avons parcourues dans ces études : tels sont ces impôts sur les mariages, que les Hollandais et les Anglais ont pratiqués quelque temps; les droits sur les actes administratifs ou judiciaires; les droits sur la vérification des poids et mesures, etc., etc., moins importants, sans doute, financièrement, que les impôts sur les consommations, mais d'une importance trop grande et d'une analogie trop frappante entre eux pour n'en pas faire une classe à part.

Si l'existence d'une classe d'impôts devant être classés sous le nom d'*impôts sur les actes* nous a semblé incontestable [1], la subdivision de cette classe nous a paru épineuse.

[1] L'établissement de ma classe des taxes sur les actes m'a fort préoccupé. M. de Hock l'a critiqué dans le *Separatabdruck* déjà cité par nous.

P. 7-8. « Dans les impôts sur les actes, dit-il, sont compris des impôts d'une nature toute différente, les taxes sur l'accroissement de la propriété, sur les gains résultant d'achats, d'échanges, et d'autres contrats, et les compensations des services divers rendus par l'État. La circonstance fortuite, qu'un acte du contribuable peut donner l'occasion d'une taxation, ne saurait justifier le groupement de tous ces impôts sous une même rubrique, et leur séparation complète des autres impôts avec lesquels ils ont plus d'affinité. » Je reconnais que cette critique n'est pas entièrement dépourvue de fondement, mais le classement qui m'a semblé imposé par la nature des choses est certes plus homogène encore que celui par lequel M. Hofmann, auteur fort estimé en Allemagne, a groupé sous le titre d'impôts sur les actes toutes les taxes sur les consommations, outre les taxes sur les actes que nous isolons des taxes sur les consommations. Dans les sciences administratives comme dans les

Digitized by Google

Les impôts sur les actes sont surtout établis sur des *écrits*. C'est par des actes de ce genre que les mutations de la propriété sont ordinairement, souvent nécessairement consacrées, et les taxes assises sur ces mutations, prenant dès lors certaine ressemblance avec les impôts sur les biens, peuvent devenir fructueuses pour le trésor public, en se proportionnant aux biens qui font l'objet de la mutation.

La multiplicité et la variété des actes écrits qui peuvent être taxés, le nombre des actes de toute autre nature qui sont aussi susceptibles de l'être, rendent la sous-classification des impôts sur les actes plus difficile que celle des autres impôts que nous avons eu à étudier, et nous sommes loin de penser que celle qui a été par nous adoptée comme la meilleure ne soit susceptible d'aucune variante.

Une des difficultés en cette matière vient de l'ambiguité du point de vue auquel s'est souvent placé le législateur.

On sait qu'en France, par exemple, le législateur n'a point positivement déclaré assujettir à un impôt la vente des immeubles; mais il a seulement attribué un prix à la formalité de l'enregistrement, sans laquelle les ventes d'immeubles ne pouvaient obtenir aucune solidité.

Il est venu de là que certains auteurs, comme M. Rau, ne voient dans les taxes d'enregistrement que des droits particuliers nommés en allemand *Gebühren*, et qui sont des redevances attachées à des services rendus par l'État.

N'admettant pas une classe spéciale d'impôts sur les actes, mais purement des redevances de cette nature, M. Rau a subdivisé les *Gebühren* d'après les branches de l'administra-

sciences naturelles, il n'y a pas de classification parfaitement symétrique, et la meilleure est celle qui est la plus en rapport avec la nature des choses, avec ses anomalies et ses disparates.

Digitized by Google

tion publique auxquelles tiennent les services ainsi taxés d'une rétribution [1].

Il regarde les droits de timbre comme se rapportant indistinctement aux diverses branches de l'administration publique, et puis il distingue :

1° Les *droits tirés de la juridiction*, auxquels il rallie les taxes sur les mutations de propriété, les amendes, les droits de justice; c'est à peu près ce que les Italiens de nos jours appellent les taxes *sur les affaires*.

2° Les *droits tirés de la police*, comme les droits sur les passeports, les permis de chasse, la contribution aux endiguements;

3° Les *droits tirés de l'intérêt de défense pour l'État* comme les dépenses attachées à la libération du service militaire;

4° Les *droits relatifs à l'économie publique*, comme les droits de chaussée, péages, brevets d'invention, produits de consulats;

5° Les *droits relatifs à la formation morale du peuple*, comme les dispenses ecclésiastiques et les redevances scolaires [2].

[1] *Finanzwissenschaft*, § 230.

[2] Le même auteur donne, § 229, note *a*, le produit des *Gebühren* pour les principaux pays d'Europe :

Belgique	1862. .	25,8 p. °/o	=	36,250,000	francs.
France	1862. .	18,5	=	365,273,000	»
Grande-Hesse . .	1857-59.	16,5	=	1,332,600	florins.
Piémont	1855. .	16,0	=	24,507,448	francs.
Pays-Bas	1862. .	14,5	=	12,607,000	florins.
Prusse	1861. .	12,9	=	17,882,000	thalers.
Grande-Bretagne .	1861-62.	11,7	=	8,460,000	livres.
Espagne	1861. .	8,6	=	166,860,000	réaux.
Bavière.	1861-67.	8,5	=	5,710,000	florins.
Bade	1862-63.	8,0	=	1,956,000	»
Hanovre	1859-60.	6,1	=	1,189,000	thalers.
Saxe	1861-63.	3,4	=	691,000	»
Wurtemberg . . .	1861-63.	2,1	=	387,000	florins.

Digitized by Google

Sans nier le caractère ingénieux de cette sous-classification, elle ne nous a point satisfait, et il nous a semblé qu'à certains égards, elle supposait une législation civile différente de la nôtre, en tant, par exemple, que les droits sur les mutations de la propriété se rattacheraient tous à la juridiction gracieuse.

Avant toutefois d'étudier et les moyens principaux par lesquels les principales taxes sur les actes sont établies, et le détail de ces taxes, nous analyserons quelques-uns des aperçus inspirés à M. de Hock par une étude sérieuse du sujet qui nous occupe, dans son dernier ouvrage sur les *Contributions et les dettes publiques* [1].

M. de Hock a vu deux grandes subdivisions dans nos impôts sur les actes, les droits sur les acquisitions et les compensations de services publics. Il distingue parmi les redevances sur les acquisitions (*Erwerbsgebühren*) celles qui portent sur les acquisitions des droits publics comme nos droits de sceau, par exemple, et celles qui portent sur les acquisitions de droits privés, catégorie qui comprend les droits sur les successions, donations et conventions diverses.

Il développe au sujet de ces taxes des observations générales que nous ne pouvons négliger parce qu'elles dominent plusieurs des objets que nous devons considérer plus en détail dans la suite de ce livre.

Il insiste dans la question qu'il se pose sur la véritable origine de ces droits : sont-ils sortis de la conviction des législateurs que les acquisitions de droits, à titre onéreux même, enrichissent généralement l'acquéreur, ou ne sont-ils qu'une continuation historique au profit des États des droits déjà établis par les seigneurs sur les acquisitions de leurs vassaux ? Question que nous croirions, quant à nous, pouvoir éluder en

[1] Page 230 à 264.

Digitized by Google

ce sens que des raisons économiques et de justice sérieuse, quoique faciles à exagérer, ont suivant nous encouragé les États modernes à imiter plusieurs des inventions et des procédés de l'avidité des seigneurs du moyen âge. Après avoir examiné certains points qui concernent plus spécialement les droits sur les mutations par décès, l'auteur autrichien continue en ces termes [1] :

« Il y a peu d'impositions dans lesquelles le taux de la perception (*steuerausmass*) mérite une attention aussi soigneuse que pour les droits sur les acquisitions, droits qui se répètent souvent, droits qui dans plusieurs cas ne sont pas réfléchis sur d'autres que ceux qui les payent, droits assez péniblement sentis, droits qui sont quelquefois perçus sans être motivés par une jouissance ou un gain véritable, et qui en résumé, on peut l'affirmer, exercent la plus grande influence sur les conditions fondamentales des affaires... Cette nécessité a généralement conseillé, en ces matières, diverses exemptions et modérations de droits : nulle part on n'a été aussi loin qu'en Espagne où l'alcavala saisissait toute espèce de transmission sans exception, triste exemple qui a été une cause d'effroi, car plusieurs grands monarques ont proclamé en Espagne les effets destructeurs de cette imposition. On exclut ainsi de l'application de la taxe toutes les conventions dont l'action est de très-courte durée, et qui par exemple ont pour objet la satisfaction des besoins quotidiens; généralement on regarde comme tels tous les contrats verbaux portant sur des matières mobilières, et qui sont exécutés en même temps que conclus, par exemple les ventes verbales mobilières... Un droit est-il impossible à apprécier, ou du moins serait-il contraire à la commodité générale de le considérer comme susceptible d'appréciation,

[1] Voyez l'ouvrage cité, p. 240.

Digitized by Google

on applique un droit fixe au lieu d'un droit proportionnel. »

M. de Hock fait remarquer que les lois qui doivent régler les droits sur les acquisitions sont nécessairement hérissées de détails prolixes et compliqués [1]. « Il est d'autant plus nécessaire, dit-il, de confier l'application de ces lois à des mains habiles, aux juges eux-mêmes, lorsque leur compétence l'autorise, et que les garanties d'indépendance constitutionnelle et d'inamovibilité n'empêchent pas de leur livrer l'application des contrôles nécessaires à cette mission; quand la chose n'est point possible, il faut avoir recours à des fonctionnaires financiers d'une capacité supérieure, et pourvus de connaissances dans la législation civile. On trouve une autre garantie de l'application éclairée des lois, en chargeant, comme en France, non les autorités fiscales, mais les juges, de statuer sur les interprétations douteuses. »

« L'obligation au payement de la taxe incombe toujours aux deux contractants dans les contrats bilatéraux, et elle pèse sur l'objet transmis tant qu'elle se trouve dans les mains de celui qui l'a acquis par la convention sujette aux droits.

» Le fait imposable dans ces matières est l'accomplissement de l'opération, c'est-à-dire soit la conclusion ou l'achèvement du contrat, soit l'insinuation dans les registres publics, soit l'ouverture de l'hérédité; mais le moment où la taxe doit être payée ne coïncide pas toujours avec le fait imposable. Si l'impôt est assis par la voie du timbre, le timbre est employé avant que l'acte s'accomplisse, le titre doit être formulé sur le papier timbré ou l'apposition de la marque du timbre doit précéder l'écriture de l'acte. L'acte s'accomplit-il par l'office du juge ou d'un agent public, c'est dans l'office public lui-même que le droit doit être acquitté. Dans

[1] P. 242.

Digitized by Google

d'autres cas on accorde au contribuable un délai déterminé pour porter l'acte à la connaissance de l'autorité fiscale et payer le droit. »

L'auteur termine ces considérations générales sur la matière qui nous occupe par des observations sur la grande tentation et la facilité des fraudes contre l'obligation de payer ce genre de taxe [1]. « On combat, dit-il, de pareils calculs, par la grandeur des inconvénients que l'acquittement de la taxe entraîne avec lui; la législation des États les plus avancés, l'Angleterre et la France, ne se contente pas d'amendes considérables, quadruples du droit fraudé; elle y ajoute des effets juridiques sensibles, telles que l'inefficacité du titre en Angleterre, et le refus de l'appui judiciaire, avant payement du droit et de l'amende, en France. On a trouvé la première mesure trop dure; la seconde trop inégale dans ses effets, la suspension de l'appui judiciaire dans le dernier cas entraînant parfois des inconvénients minimes, et la perte d'un petit intérêt, tandis que dans d'autres elle compromet le fonds des droits. On ne peut nier que la loi anglaise elle-même, abstraction faite de son efficacité financière, est fondée sur la justice... Le reproche de dureté qu'on lui adresse ne porte pas en réalité sur son principe, mais sur ses conséquences. Si en effet la disposition doit être efficace et inévitable, la nullité de droit doit être encourue non-seulement quand rien n'a été payé, mais encore quand on a acquitté une taxe moindre que celle qui était due. Or les complications des lois sur ces matières rendent une erreur facile, et il est injuste d'attacher la perte d'un droit à une erreur. »

Si nous revenons à la question de la sous-classification des taxes sur les actes, le lecteur verra que celle qui a été

[1] P. 244 et 245.

Digitized by Google

adoptée par nous est plutôt fondée sur la nature distincte des actes que sur leur destination générale suivant la théorie systématique de M. Rau, ou sur le prétexte auquel l'impôt se rattache. Déjà, du reste, nous avons évité ce dernier système, lorsque nous avons considéré l'impôt des patentes comme un impôt sur les bénéfices industriels présumés, ce qu'il nous paraît être en réalité, et non comme le rachat de la liberté industrielle, ce qu'il a été dans la fiction légale qui lui a servi de base ostensible et de motif apparent à l'origine.

Les impôts sur les actes étant souvent perçus par la voie du *timbre* et de l'*enregistrement*, nous croyons toutefois devoir consacrer une étude spéciale à chacune de ces formes financières [1] avant de classer en détail et d'analyser les divers actes que les législateurs ont cru pouvoir grever d'impôt.

[1] En ce qui concerne le timbre et l'enregistrement, j'ai tiré quelques renseignements d'un manuscrit instructif que M. Sorel, ancien fonctionnaire de l'enregistrement, a bien voulu m'adresser par une obligeance spontanée dont je le remercie

Digitized by Google

CHAPITRE I.

DU TIMBRE.

Suivant Boxhorn et Lang, l'impôt du timbre a été inventé en 1624, par un Hollandais excité à cette sorte de découverte par la promesse d'un prix offert par les États généraux à celui qui indiquerait une nouvelle taxe productive pour le fisc sans être vexatoire pour les citoyens [1].

M. Cibrario [2] croit, au contraire, que les Espagnols en ont usé les premiers dans les temps modernes, et un littérateur de cette dernière nation en a reporté l'origine en Angleterre [3]. D'un autre côté on le fait venir de Justinien, qui, par sa novelle 44, établit au moyen de l'obligation des *protocolla* une formalité analogue à celle du timbre, sauf la réserve marquée à ce sujet par M. Rau [4].

[1] Les lecteurs trouveront dans notre article du *Dictionnaire de l'économie politique*, TIMBRE ET ENREGISTREMENT, des renseignements collectifs dont nous avons reproduit ici et dans la section suivante une partie.

[2] *Origini e progresso delle instituzioni della monarchia di Savoia*, parte prima, p. 301.

[3] *Nuits sévillanes*, de Quevedo, traduction française d'après Dom Galeo, p. 114. En citant cet ouvrage, je n'entends pas en affirmer l'authenticité, vu surtout la différence qui existe entre son texte et divers morceaux analogues renfermés dans le premier voulume des œuvres de Quevedo publiées à Madrid en 1791.

[4] § 231, note *a*.

Digitized by Google

Quoi qu'il en soit, sur cette question obscure d'origine, le but de cet impôt se trouve nettement défini par ces lignes d'Ad. Smith : « Les transports de capitaux ou de propriétés mobilières faits entre vifs pour des prêts d'argent sont souvent des conventions cachées et peuvent toujours être faits en secret. Il n'est donc pas aisé de les taxer directement. On les a imposées indirectement de deux manières différentes : la première en exigeant que l'acte qui contient l'obligation de payer fût écrit sur du papier ou sur du parchemin qui eût acquitté un droit de timbre déterminé, sous peine de nullité de l'acte, etc. [1]. »

Il faut ajouter qu'à l'utilité fiscale du timbre se rattache aussi certaine utilité juridique, en ce sens que dans certains pays au moins, les marques étant modifiées périodiquement servent à constater la date des actes qui sont inscrits sur le papier timbré. Custance fait valoir cet avantage du timbre dans son ouvrage sur la Constitution britannique.

En France, l'administration fait fabriquer sous sa surveillance un papier d'une solidité particulière, et portant, dans sa pâte même, un filigrane spécial qui indique le millésime de l'année; le papier est ensuite marqué dans les ateliers du timbre.

L'impôt du timbre chez nous a pour origine immédiate les *formules* établies par Louis XIV (édit du 19 mars 1673). Un second édit, d'avril 1674, remplaça généralement les formules par une empreinte ou marque qui variait suivant les provinces.

Par la loi du 18 février 1791, l'Assemblée constituante supprima la marque et créa le papier timbre [2]. Avec le pro-

[1] *Richesse des nations*, t. II, liv. V.

[2] On a cherché, dit M. Sorel, l'origine du mot de timbre, et les uns ont cru qu'il venait du marteau qui frappait l'empreinte par assimilation au timbre des

Digitized by Google

grès de la législation, avec le développement des budgets, le but primitif de l'impôt du timbre, celui que nous avons vu tout à l'heure défini par Smith, fut étendu.

C'est ainsi que, par la loi du 9 vendémiaire an VI, l'impôt atteignit les journaux et les affiches (sauf celles de l'autorité), et, en général, tous les écrits périodiques traitant des questions politiques. La loi du 13 brumaire an VII, qui est une des plus importantes sur cet objet, établit en principe que la contribution du timbre porte « sur tous papiers destinés aux actes civils et judiciaires, sans autres exceptions que celles nommément exprimées par la loi. » Cette loi organise toutes les garanties nécessaires pour que l'impôt du timbre ne soit point éludé par l'inscription de plusieurs actes sur une même feuille, ou d'un trop grand nombre de lignes sur un espace déterminé. Elle édicte diverses amendes pour les contraventions aux règles relatives à l'usage du papier timbré, et détermine les obligations spéciales de certains officiers publics relativement à l'usage du papier timbré [1].

La même loi a fixé les dimensions des registres et papiers timbrés, et leur prix, que les lois du 28 avril 1816 et du 2 juillet 1862 ont augmenté.

Le 15 mars 1817, les annonces de librairie et celles qui sont relatives aux arts et aux sciences ont été exemptées du timbre.

Vint ensuite la loi du 15 mars 1818, qui a exempté du timbre les actes et arrêtés de l'administration, quand ils ne portent pas transmission de propriété, ou ne contiennent ni adjudication ni marché.

Le 22 mai 1822 la loi atteignit les lettres de change; la

cloches produit aussi par les coups d'un marteau : les autres ont trouvé cette origine dans une partie du casque ou de l'écu appelée également timbre. »

Certains étymologistes font du reste descendre le mot timbre de *tintinnabulum*.

[1] Voir aussi les art. 20, 21 et 22 de la loi du 2 juillet 1862.

Digitized by Google

loi du 16 juin 1824, sur laquelle nous aurons occasion de revenir en parlant de l'enregistrement, qu'elle concerne principalement, réduisit le timbre des effets et obligations de commerce.

Après la loi du 14 décembre 1830, très-peu importante, on trouve celle du 24 mai 1831, qui concerne encore les lettres de change.

La loi du 20 juillet 1837 apporta une nouvelle modification à la loi de brumaire, en exemptant du timbre les livres des banquiers, négociants et armateurs.

Une loi du 16 juillet 1840 dispensa également de cette taxe les œuvres de musique; à son tour le décret du gouvernement provisoire du 4 mars 1848 affranchit les journaux de l'impôt qu'ils acquitaient depuis la loi de l'an VI; mais ce fut pour peu de temps, car la loi du 5 juin 1850 le rétablit pour les journaux et l'étendit aux annonces. Un décret du 17 janvier 1852 éleva même ce droit d'un centime, et un autre du 25 août de la même année, rendu en conséquence de la loi de finances de 1852, y soumit également les affiches peintes sur les murs, qui jusque-là avaient échappé au fisc.

Depuis lors, diverses lois de finances, dans le but d'accroître les recettes du Trésor, ou d'en assurer la rentrée, ont remanié la législation du timbre. Pour ne parler que des dernières, nous citerons :

La loi du 2 juillet 1862 qui a élevé dans une notable proportion les droits du timbre de dimension, et permis aux receveurs de l'enregistrement de suppléer à la formalité du visa, pour toute espèce de timbre de cette nature au moyen de l'apposition de timbres mobiles [2];

[1] Dans le projet de loi présenté le 6 mars 1862, le gouvernement avait proposé de rétablir une disposition de la loi de l'an VII, tombée en désuétude, aux termes de laquelle toutes quittances de factures, mémoires et bordereaux étaient assujetties

Digitized by Google

Celle du 13 mai 1863, qui a soumis les titres de rente et effets publics des gouvernements étrangers à un impôt de 50 c. par 100 fr. du montant de leur valeur nominale, et en réduisant à 20 c. le droit de timbre des récépissés des compagnies de chemins de fer, a rendu la délivrance de ces récépissés obligatoire à tout expéditeur qui ne demande pas de lettre de voiture;

Celle du 8 juillet 1864 qui a élevé à 1 fr. l'impôt sur les titres et effets publics étrangers, et réduit à 20 c. le droit de timbre des quittances au-dessus de 10 fr. envoyées par l'administrations des postes;

Enfin celle du 8 juillet 1865 qui a abaissé également à 20 c. le droit de timbre des quittances de produits et revenus délivrées par les comptables des deniers publics, et déclaré les débiteurs tenus de prendre ces quittances; l'exemption précédemment stipulée en faveur des quittances des contributions directes, et la modération de taxe accordée à celles qui concernent les contributions indirectes et les douanes, ont été maintenues. La même loi a décidé par son art. 5, que les receveurs de l'enregistrement procéderaient dorénavant à la formalité du visa pour timbre proportionnel par l'application d'un ou plusieurs timbres mobiles.

Après avoir retracé les lois les plus importantes qui ont été émises en France sur l'impôt du timbre en suivant l'ordre chronologique, nous allons maintenant donner un aperçu de la situation actuelle de cet impôt, en renvoyant pour plus de détails aux traités spéciaux sur cet objet.

Le droit de timbre est de deux sortes : *timbre de dimension*, ou fixe, c'est-à-dire tarifé en raison de la dimension du papier dont on fait usage, et *timbre proportionnel*, c'est-à-dire

au timbre; il réduisait en même temps le coût de ce timbre à 10 centimes. La commission du Corps législatif a repoussé cette mesure au nom et dans l'intérêt du commerce. Voyez Rapport de M. Segris du 3 juin 1862.

Digitized by Google

variable avec les sommes exprimées dans les actes qui sont soumis à cette contribution.

Les droits de timbre de dimension, qui variaient, d'après la loi de l'an VII, entre 1 fr. 50 c. et 25 c., sont fixés ainsi qu'il suit par la loi du 28 avril 1816 (art. 62).

Feuille de grand registre.	2 fr.	» c.
— grand papier	1	50
— moyen papier.	1	25
— petit papier	»	70
— demi-feuille de petit papier . .	»	35

La loi du 2 juillet 1862 (art. 17) élève ces droits à 3 fr., 2 fr., 1 fr. 50, 1 fr. et 50 c.

Le droit de timbre gradué à raison des sommes, et dit *proportionnel*, est ainsi réglé en vertu de la loi du 5 juin 1850 pour ce qui concerne les lettres de change, billets à ordre, etc. :

De 100 fr. et au-dessous				» fr.	05 c.
Au-dessus de	100 jusqu'à	200 fr.	inclusivement . . .	»	10
—	200	300	— . . .	»	15
—	300	400	— . . .	»	20
—	400	500	— . . .	»	25
—	500	1,000	— . . .	»	50
—	1,000	2,000	— . . .	1	»
—	2,000	3,000	— . . .	1	50

et ainsi de suite, en suivant la même proportion sans fraction.

Le droit de timbre de dimension atteint d'une manière générale tous les papiers destinés aux actes judiciaires et aux écritures qui peuvent faire foi en justice. Les seules exceptions admises sont celles qui sont nommément exprimées par la loi de brumaire ; elles ont lieu pour les actes, décisions, minutes des administrations de l'État, les pièces de comptabilité à l'usage exclusif de l'administration, les quittances délivrées aux particuliers pour secours divers, les engagements, enrôlements et autres pièces du service de la guerre, les certificats d'indigence, les quittances et récépissés déli-

Digitized by Google

vrés au public quand la somme y exprimée est inférieure à 10 fr., etc.[1].

En dehors du *timbre de dimension* réglé par la loi de brumaire an VII, et dont nous avons indiqué le tarif, il existe sur les journaux et sur les affiches, en vertu de la loi de 1850 et du décret de 1852, une taxe qui n'est autre qu'un droit de timbre de dimension, bien qu'elle ne se perçoive pas au moyen d'un papier d'une grandeur donnée, fourni et marqué à l'avance par l'État. Ce droit est en effet gradué d'après la dimension des journaux, et fixé à 06 c. par feuille de 72 dc. et au-dessous pour ceux qui sont publiés dans les départements de la Seine et Seine-et-Oise, et à 03 c. pour ceux qui sont publiés dans les autres départements.

Toutefois, par un décret du 28 mars 1852, les recueils périodiques ou non périodiques exclusivement consacrés aux lettres, aux arts, aux sciences et à l'agriculture sont exempts de cette taxe.

Les affiches, autres que celles de l'autorité publique, payaient 05 c. par feuille de 12 dc. 1/2 ou au-dessous, et 10 c. au-dessus de 12 1/2. A partir du 1er janvier 1867, la loi de finances de cet exercice les soumet au tarif suivant :

Par feuille de 12 dc. et demi carrés et au-dessous . .	» fr.	05 c.
Au-dessus de 12 dc. et demi jusqu'à 25 dc. carrés . .	»	10
Au-dessus de 25 dc. jusqu'à 50 dc. carrés.	»	15
Au-delà de cette dernière dimension	»	20

Dans le cas où une affiche, ajoute l'art. 4, contiendrait plusieurs annonces distinctes, le maximum ci-dessus fixé sera toujours appliqué. Ce maximum sera doublé si l'affiche contient plus de cinq annonces.

Les affiches peuvent être imprimées sur papier non timbré, pourvu que le timbre y soit apposé avant l'affichage.

[1] La loi du 11 juin 1865 sur les *chèques* les a exemptés de tous droits de timbre pendant dix ans.

Digitized by Google

Les affiches peintes sur les murs, soumises au tarif par la loi de finances du 8 juillet 1852, doivent :

50 c. pour 1m c. et au-dessous.
1 fr. » pour toute dimension supérieure.

Quant au timbre proportionnel, il est exclusivement relatif aux billets à ordre ou au porteur, mandats, traites et autres effets de commerce, même venant de l'étranger. Il atteint en outre, depuis la loi de 1850, les titres, actions ou certificats d'actions des sociétés ou compagnies industrielles, au taux de 50 c. par 100 fr. du capital nominal pour celles dont la durée n'excède pas 10 ans, et de 1 pour 100 pour celles dont la durée excède 10 années. Ce droit de 1 pour 100 est dû également par les obligations négociables des communes, établissements publics, etc. Il est encore dû par les titres étrangers, effets publics, actions et obligations des sociétés, compagnies et entreprises industrielles et financières, etc. Les compagnies, communes, etc., peuvent, du reste, contracter avec l'État un abonnement à prix réduit en payant un droit annuel de 5 c. par 100 fr. du capital nominal ou du capital réel des actions ou obligations émises pendant toute la durée de la société.

La même latitude a été laissée aux compagnies d'assurances contre la grêle ou l'incendie, qui peuvent, en payant 3 c. par 1,000 fr. du total des valeurs assurées [1], s'affranchir du timbre de dimension auquel la même loi de 1850 a soumis leurs polices. Ce droit s'élève à 2 fr. par 1,000 des sommes versées aux compagnies d'assurances sur la vie.

Indépendamment des timbres de dimension et proportionnel, la loi de brumaire a établi le *visa pour timbre*, c'est-à-dire la faculté de substituer au timbre une mention écrite

[1] Avant la loi du 2 juillet 1862 (article 18), le droit était de 2 centimes.

Digitized by Google

et signée par un receveur de l'enregistrement. Cette mention est prescrite pour les effets venant de l'étranger, non timbrés, et le droit en est alors de 15 c. par 100 fr. du montant de l'effet. Elle a lieu également pour les écritures privées sur papier libre qu'on produit en justice, et aussi pour réparer toutes les contraventions à la loi.

Enfin, le *timbre extraordinaire* établi par la même loi de brumaire an VII est celui que la régie applique sur les actes de toute nature, soumis au droit de timbre, et pour lesquels les particuliers veulent employer du papier autre que celui qui est débité par l'État [1].

Il y a, dans certains pays, une manière de percevoir l'impôt du timbre, qui est encore plus fictive et indirecte que le *visa pour timbre*, pratiqué en France. Ainsi, dans le grand-duché de Bade, il existe un véritable droit de timbre sur les pétitions et pour les certificats délivrés par les autorités communales. L'emploi d'un papier timbré pour ces actes est obligatoire. Mais « lorsque les autorités publiques interviennent pour certaines dispositions dans les affaires des particuliers, on réclame simplement le montant du timbre, qui est payé par le débiteur avec les épices et droits encore à réclamer de lui [2]. » Ce procédé, d'après M. Rau, s'applique aussi en Russie.

Les articles 19 et 21 de la loi du 11 juin 1859, ont introduit en France la faculté d'acquitter le droit de timbre imposé aux effets de commerce venant de l'étranger ou des colonies, et dans lesquels le timbre n'aurait pas encore été

[1] Parmi ces actes figurent les bordereaux et arrêtés des agents de change et courtiers que l'art. 19 de la loi du 2 juillet 1862 a assujetti à un droit spécial de timbre du total des sommes employées aux opérations qui y sont mentionnées. Ce droit est ainsi fixé pour les sommes :

De 10,000 fr. et au-dessous. . . .	0 fr.	50 c.
Au-dessus de 10,000 fr.	1	50

[2] *Amtliche beitræge sur statistik des groosherzogthums Baden*, p. 163.

Digitized by Google

établi, par l'apposition, sur ces effets, d'un *timbre mobile* que l'administration est autorisée à vendre et à faire vendre. Cette faculté a été étendue au visa pour toute espèce de timbre de dimension par l'art. 24 de la loi du 2 juillet 1862, et au visa pour timbre proportionnel par l'art. 5 de la loi du 8 juillet 1863.

Le timbre *mobile*, analogue aux timbres postaux, était déjà, avant notre loi de 1859, connu et usité en Autriche et en Angleterre. Il paraît même que, dans le premier de ces pays, il a tout à fait remplacé, depuis 1854, le papier timbré. Ce système peut avoir quelques désavantages en comportant certaines fraudes, et il peut aussi être un peu moins productif pour le Trésor, là où il est généralisé, en occasionnant du retard dans l'apposition des timbres. Mais, sans parler des facilités d'approvisionnement pour le commerce, il présente plusieurs avantages, et entre autres, suivant l'exposé des motifs de la loi de finances de 1866, pour l'administration, celui de rendre impossible toute dissimulation de recette de la part de ses préposés, et d'assurer le contrôle de la perception.

La perception de l'impôt du timbre est confiée, en France, par la loi du 11 février 1791, et l'arrêté du 4 brumaire an IV, à l'administration de l'enregistrement et des domaines [1].

Ainsi que le fait remarquer A. Smith [2], pour son époque et son pays, il est permis de répéter encore aujourd'hui qu'on ne se plaint pas beaucoup en France de cet impôt. Il n'y apporte pas d'incommodité « au delà de celle qui est toujours inévitable, c'est-à-dire de payer l'impôt. » C'est,

[1] L'article 23 de la loi de finances du 2 juillet 1862 confère aux préposés des douanes, des contributions indirectes et des octrois, pour constater les contraventions au timbre des actes ou écrits sous signatures privées, et pour saisir les pièces en contraventions, les mêmes attributions que celles qui appartiennent aux préposés de l'enregistrement.

[2] *Richesse des nations*, t. II, l. V.

Digitized by Google

du reste, une source de revenu assez considérable pour l'État, car ce revenu s'est élevé, en 1857, à 54,601,530 fr., en 1858 à 53,000,167 fr., en 1861, à 58,438,062 fr., et en 1864, à 76,245,778 fr.[1]. Il est prévu au budget de 1867 pour 80,099,000 fr. Les frais de perception et d'exploitation ne vont pas au delà de 3 pour 100.

Les droits de timbre paraissent avoir été fixés dans diverses parties de l'Italie dans des termes rapprochés de ceux de la législation française. Ces droits ont été réglés dans le *Royaume d'Italie* par la loi du 21 avril 1862, complétée par une autre loi du 14 septembre 1862. Cette loi distinguait le timbre ordinaire appliqué sur le papier filigrané fabriqué pour le compte de l'État, et le timbre extraordinaire appliqué sur le papier présenté par des particuliers (art 3 de la loi du 21 avril 1862). Le titre II de la loi réglait l'usage du papier filigrané avec le timbre ordinaire : le titre III était relatif aux actes et écrits sujets au timbre, mais admis au timbre extraordinaire. Le titre IV concernait les actes et écrits pouvant être écrits sur papier libre, mais assujettis au timbre dans les cas prévus

[1] Voici le détail du produit des droits de timbre pour 1864 :

		Montant des droits constatés.
	Timbre débité :	
Proportionnel.	Ordinaire	4,347,913 f.
—	Mobile.. Effets de commerce	1,305,416
—	— Rentes étrangères	1,165
De dimension.	Ordinaire	36,120,445
—	Mobile	2,115,502
	Timbre extraordinaire et visa pour timbre :	
Proportionnel.	Actions et obligations	6,483,549
—	Titres de rentes des gouvernements étrangers	2,630,986
—	Autres titres	5,407,296
De dimension.	Journaux et écrits périodiques	7,258,630
—	Ecrits non périodiques	38,826
—	Récépissés de chemins de fer	4,003,246
—	Autres papiers de dimension	6,526,692
Droits d'affichage		6,109
	Total	76,245,779 f.

Digitized by Google

par la loi. Le titre V était relatif aux actes et écrits provenant de l'étranger assujettis au timbre préalablement à leur usage. Le VIe titre concernait les actes et écrits pouvant être écrits sur papier libre, sauf la répétition du droit de timbre dans les cas prévus par la loi [1].

Au budget italien de 1863 on voit figurer pour le produit du papier timbré et du timbre supplétif (*Carta bollata e bollo suppletivo*), une prévision approuvée par le parlement, de 23,470,000 liv.; au budget de 1862 la prévision était de 22,979,636 liv. Les prévisions n'ont pas été confirmées complètement par les résultats, car nous trouvons annexé à un projet de loi pour la modification des lois sur le timbre, présenté par M. Minghetti le 18 avril 1864, un tableau qui, d'après les produits du 4e trimestre de 1863, évalue le revenu des droit établis par la loi du 21 avril 1862 à 17,301,611 liv.

Le projet présenté par M. Minghetti devait procurer un accroissement de recettes de 4,723,000 liv.

Il fut bientôt suivi d'un projet plus large, présenté par M. Sella le 13 décembre 1865, et dont le résultat devait être une diminution dans le produit de 1,800,642 f. 76 c. et une augmentation de 10,946,000, d'où résultait un bénéfice net de 9,055,357 l. 24. Toutefois aucun de ces projets ne paraît avoir été adopté, et au budget de 1865 la prévision est de 18,500,000 liv.

En Angleterre l'impôt du timbre a été établi en 1671. Depuis cette époque un nombre de lois considérable, dont les plus importantes sont des 44e, 48e, 55e années de Georges III

[1] Tels étaient les titres principaux de la loi sous le rapport financier; un titre VIIe était consacré à une disposition exceptionnelle; un titre VIIIe aux actes et écrits qui pouvaient être placés sur les mêmes feuilles à la suite les unes des autres, et le titre IXe et dernier à la compétence des juges, à la procédure et à la pénalité.

Digitized by Google

et de la 3e année de Georges IV, et dont certaines sont assez récentes, comme les ch. LIX et LXIII des 16e et 17e années de la reine Victoria, sont venues le modifier et l'étendre, au point que dès 1841, d'après un ouvrage sur cet impôt, cité par Mac Culloch (*Chitty's treatise*), on ne comptait pas moins de 616 cas différents auxquels l'impôt était applicable.

Mac Culloch s'est plaint [1] de ce que depuis lors l'obscurité de la loi n'avait fait qu'augmenter et que très-souvent il fallait avoir recours aux tribunaux pour juger les différends avec le *Stamp-office*. Ultérieurement et dans une seconde édition de son ouvrage il a signalé des améliorations introduites, sous ce rapport, en 1850.

Le contribuable peut, du reste, en cas d'erreur de sa part, payer le supplément de droit, plus une amende légère pour rétablir la validité de son acte.

Nous allons donner quelques détails sur les statuts du timbre britannique, sans pouvoir garantir leur conformité *en tout* avec le *dernier* état d'une législation aussi compliquée.

Le timbre atteint, en Angleterre, les polices d'assurances, les nominations à certains emplois, les licences, les certificats, etc.

Ainsi, l'admission aux fonctions d'*advocate* devant les hautes cours d'Angleterre et d'Écosse, devant les cours d'amirauté et les cours ecclésiastiques, a été soumise, par le statut de la 48e année du règne de Georges III, à un droit de timbre de 50 liv. st.; les *attorneys*, *sollicitors* et clercs assermentés ne paient que 25 liv. st., plus un droit supplémentaire qui variait d'après le même statut de 1 liv. 10 s. à 75 liv., suivant leurs émoluments dans les affaires où l'on pouvait les évaluer officiellement, et que le statut de la

[1] *A treatise on the principales and practical influence of taxation of the fanding systems.* (Ch. VII, *Stamp and legacy duties.*)

Digitized by Google

55e année a élevé depuis 2 liv. jusqu'à 200 liv. Les membres des cinq *inns of courts* [1], les professurs de médecine payent 25 liv.; les docteurs en médecine 10 liv.

Mac Culloch ajoute que les droits de timbre les plus importants sont ceux qui portent sur les différentes sortes d'aliénations, baux, contrats hypothécaires, successions, legs, en faisant remarquer qu'ils n'ont pas, ce qu'on obtient dans les autres pays de l'Europe, au moyen de l'enregistrement, l'avantage de faciliter la preuve des contrats et de prévenir certaines fraudes. Aussi les frais de perception de cet impôt sont-ils très-minimes, car il n'y a ni enregistrement ni inscription hypothécaire qui s'y rattache, par suite aucuns frais autres que la fabrication du papier.

Le droit de timbre, en Angleterre, n'est pas seulement proportionnel aux sommes portées sur les actes; il est aussi basé sur la nature particulière de chaque acte, et il est aussi fixe dans certaines circonstances. Il comporte des exemptions pour le transport des fonds publics [2]. Ces droits sont, du reste, d'une incidence très-variée; ils portent depuis longtemps sur les cartes, les dés [3], même les étiquettes de pharmaciens, qui ont rendu, sous le nom de *medicines*, 44,389 liv. st. dans l'année finie au 31 mars 1837; certains bonbons (*ginger and peppermint lozenges*) en sont exemptés par l'art. 54 de l'acte de la 55e année de Georges III,

[1] On appelle *auberges de cour* certains lieux de réunion situés à Londres, et qui sont pour ainsi dire des centres de stage et des résidences pour les membres du barreau. Voir dans l'ouvrage récent de lord Stanhope sur W. Pitt les détails relatifs à l'acquisition d'une chambre dans un de ces *Inns*, par le jeune avocat, futur premier ministre de la Grande-Bretagne.

[2] Mac Culloch, p. 282.

[3] D'après un recueil chronologique écrit en langue anglaise, il y eut, en 1775, 3,000 paires de dés soumises au timbre. — *The Tablet of Memory*, etc., London, 1809. Les cartes ont rendu 11,183 liv., et les dés, 30 liv., dans l'année finie au 5 janvier 1850. Les deux articles réunis ont produit 14,574 liv. dans l'année finie au 31 mars 1857.

Digitized by Google

(ch. CLXXXIV). Les chapeliers ont été aussi tenus à certaine époque de coller au fond des chapeaux sortant de leur boutique un petit papier du *stamp*. Dans ces divers cas je pense, comme Smith et Mac Culloch, que l'impôt devient un impôt de consommation; il se rapproche au contraire de nos patentes lorsqu'il concerne les permissions pour vendre en détail de l'ale, du vin, des liqueurs spiritueuses, etc.

Outre le droit de timbre fixe exigé pour chaque nature d'acte, le trésor britannique perçoit un supplément par chaque masse de 1,080 mots au-dessus de ce nombre une fois compté. Ce droit n'est pas moindre de 1 liv. 5 s. dans les actes de vente.

D'après Mac Culloch et divers autres recueils [1], les droits de timbre *ad valorem*, se rapprochant à certains égards de notre droit proportionnel d'enregistrement, intéressent en Angleterre presque toutes les transactions importantes de l vie civile et commerciale.

Le droit qui porte sur les ventes et mutations diverses, comprises sous le nom de *conveyances*, était, il y a quelques années :

Pour une somme de 20 liv. st. de. .	» 10 s.
De 20 à 50 liv.	1 liv.
De 50 à 150 liv	1 liv. 10 s.

et ainsi de suite jusqu'à la somme de 100,000 liv. pour laquelle le droit est de 1,000 liv. Au-dessus de cette somme la taxe était invariable. Ce droit a été diminué en 1850 par l'acte daté des années 13e et 14e du règne de Victoria, ch. XCXVII [2], d'environ moitié ; mais il a été rendu plus élas-

[1] *Taxation*, p. 281 et suiv. 2e édition. *Cabinet Lawyer*, 1832, p. 677 à 688.

[2] Le système antiproportionnel des lois anglaises sur le timbre, tel qu'il était décrit et vivement critiqué par l'association de Liverpool, a été successivement modifié par divers bills et notamment par les trois actes importants du 14 août 1850 (13 et 14 Victoriæ, c. 97), du 4 août 1853 (16 et 17 Victoriæ, c. 59), et du 10 août 1854 (17 et 18 Victoriæ, c. 83).

Digitized by Google

tique et il suit toute la progression des valeurs auxquelles il est applicable.

Les *bills of exchange* pour les transactions faites dans l'intérieur du pays étaient soumis à un droit qui variait, par degrés, de 1 sch. à 1 liv. 5 sch. pour les billets de 40 sch. à 3,000 liv. et à deux mois de date; au delà de ce terme de paiement, les droits étaient de 1 sch. 6 d. à 1 liv. 10 sch. pour les mêmes sommes. Quant aux *bills of exchange* avec l'étranger, ils ne payaient qu'un sch. 6 d. au-dessous de 100 liv. [1] et à 3,000 liv. ils ne devaient que 15 sch. Ces droits ont été rendus proportionnels en 1854.

Les obligations (*bonds*), souscrites par une ou plusieurs personnes étaient taxées d'après l'échelle progressive suivante [2] :

Pour la somme de	50 livres,	le droit était de	1 liv.	
—	100	—	1	10 st.
—	200	—	2	»
—	300	—	3	»
—	500	—	4	»
—	1,000	—	5	»
—	2,000	—	6	»
—	3,000	—	7	»
—	4,000	—	8	»
—	5,000	—	9	»
—	10,000	—	12	»
—	15,000	—	15	»
—	20,000	—	20	»

Une loi de 1850 a rendu ce droit proportionnel.

Le droit sur les baux est, d'après Mac Culloch, de 1/2 pour 100 de la rente. Nous en parlerons en détail plus bas.

Les pièces de procédure, jugements, copies, mémoires, et, en général les actes du pouvoir judiciaire, sont soumis à un droit de timbre variant avec la nature de ces actes.

[1] 55e année de Georges III.

[2] *Tracts of the Liverpool financial Reform Association*, n° 25, *the stamp Laws*, p. 8, 1851.

Digitized by Google

On a cité pour les inventaires un droit *ad valorem*, qui serait, à ses deux extrémités, de 10 sch. pour une valeur de 20 à 100 liv., et de 22,000 liv. pour un million de liv. et au-dessus.

Un point qui distingue spécialement de notre législation celle du *stamp* britannique est la rigueur des sanctions usitées dans celle-ci, et dont il a été question dans la citation tirée plus haut d'un livre de M. de Hock.

Ce n'est pas seulement une amende modérée qui atteint le contribuable en défaut relativement à l'emploi du timbre; dans certains cas, les actes non timbrés sont destitués de force légale; les contraventions sont punies d'amendes considérables et étendues à tous ceux qui y participent; par exemple, l'article XI de l'acte de la 53e année de Georges III (ch. CLXXXIV), prononce une amende de 50 liv. st. contre ceux qui *émettent*, *acceptent ou payent* des lettres de change non timbrées.

On peut juger de l'augmentation rapide d'importance que cet impôt, aujourd'hui le plus productif après la douane et l'excise, a suivie en Angleterre par les rapprochements suivants; à l'époque d'Arthur Young [1], il rapportait au fisc 1,330,000 liv. st. (et ne coûtait d'ailleurs à recouvrer que 5,661 liv. st., ce qui ne faisait pas 1/2 pour 100), tandis qu'en 1843 il a produit 6,753,032 liv. st., et d'après M. Rau, dans l'année finie au 31 mars 1857, près de 7 millions 1/2.

Pour l'année finie au 31 mars 1863, le produit a été de 9,317,000 liv., et dans les Indes anglaises le produit du timbre est évalué pour l'année 1867 à 2,000,600 liv. st.

L'exhaussement successif des tarifs, surtout en ce qui concerne les assurances contre les risques d'incendie et de mer, a dû susciter, on le conçoit, bien des murmures dans

[1] V. Garnier, traduction de Smith, t. IV, p. 438.

Digitized by Google

un pays essentiellement commerçant et maritime comme l'Angleterre. Aussi, dans une brochure de M. Mac Grégor, officier du *Board of trade*, dont Bastiat rend un compte très-succinct dans son ouvrage sur *Cobden et la Ligue* [1], l'auteur proposait-il d'exempter du timbre les assurances contre les risques de mer et d'incendie. Nous reviendrons plus particulièrement sur cette application spéciale du timbre britannique, et sur plusieurs autres, dans la série des *actes* imposés que nous étudierons successivement et en détail.

Rappelons, pour terminer, que l'administration du *timbre*, confiée longtemps en Angleterre à un *board* spécial, a été réunie à celle des *taxes* et de l'excise dans un *board* unique nommé *conseil du revenu intérieur*.

En Russie l'impôt du timbre existe depuis longtemps [2]. Il n'est pas le même pour les actes judiciaires et pour les actes notariés. Dans le premier cas, il y a trois sortes de papier timbré distingués par les instances des tribunaux qui en exigent l'emploi ; le prix en est de :

30	kopecks	(1 fr. 20 c.)
60	id.	(2 fr. 40 c.)
90	id.	(3 fr. 60 c.)

Les feuilles soumises à ce tarif ne servent que comme feuilles principales de chaque dossier ; les feuilles supplémentaires coûtent, pour chacune des trois instances, 15, 30 ou 60 kopecks (60 c. 1 fr. 20 et 2 fr. 40). On en emploie un très-grand nombre, et pour les plus petites affaires, les frais de timbre seuls s'élèvent jusqu'à 50, 100 et 1,000 roubles (200, 400, 4,000 fr.)

Le papier timbré employé en Russie pour les actes notariés paraît d'un prix proportionné aux sommes que les actes con-

[1] Introd., p. 54.

[2] V. *Moniteur* du 3 novembre 1859 et le livre de M. Tooke sur l'empire russe (publié à la fin du siècle dernier).

Digitized by Google

cernent : il varie depuis 90 kopecks jusqu'à 1,200 roubles (de 3 fr. 60 c. à 4,800 francs). M. Tourgueneff dit que l'impôt du timbre rapporte beaucoup au gouvernement [1], et cependant le tableau des revenus de la Russie en 1812, tel qu'il est donné par M. Tanski [2], ne porte pour le timbre et l'enregistrement ensemble que 5,500,000 roubles, c'est-à-dire 22 millions de francs. D'après le *Nord* du 3 avril 1863, le timbre produit en Finlande 421,000 *marks*.

L'impôt du timbre a joué aussi un rôle dans les finances polonaises. Il y avait été introduit en 1768 et portait non-seulement sur tous les papiers constatant des actes publics ou des priviléges, mais encore sur les almanachs et les cartes à jouer. M. Golenski, qui nous a laissé ces détails dans une thèse latine imprimée à Cracovie [3], ajoute que l'impôt était désigné sous le nom de *papier stemplowy*.

Dans le budget danois de l'année 1853-54, on voit figurer, parmi les recettes indirectes, l'excédant net des produits du timbre, montant

Pour le royaume proprement dit à 475,000 risd.;

Pour le Schleswig, à 65,000;

Pour le Holstein, à 89,520.

En 1758, d'après Moreau de Beaumont, le papier timbré, en Suède, était affermé 60 mille écus, c'est-à-dire environ 180 mille francs. Sous le nom de *Chartæ sigillatæ medel*, on retrouve aujourd'hui l'impôt du timbre en Suède. M. Rathsman donne la succession des produits de cet impôt depuis 115,884 risdales *species* en 1810, jusqu'à 488,344 risdales *banco* en 1850. Il ne faut pas confondre avec ce revenu ce qu'on appelle dans le budget suédois *Kontroll stœmpel medel*, et qui désigne les droits de contrôle sur l'or, l'argent et l'é-

[1] *La Russie et les Russes*. Paris, 1847, t. II, p. 394.

[2] Tableau statistique, politique et moral du système militaire de la Russie, p. 21.

[3] *De tributis et vectigalibus aliisque oneribus in Polonia*, p. 46.

Digitized by Google

tain. Certains droits de timbre dénommés sous le titre de *Chartæ sigillatæ rekognition*, et qui formaient avant 1823 un chef de revenu distinct, paraissent avoir été confondus depuis lors avec l'ensemble de l'impôt du timbre en Suède.

En Hollande, d'après Moreau de Beaumont [1], tous les actes, conventions, engagements, testaments, devaient être faits sur papier timbré, à peine de nullité et d'une amende de 200 florins. Pour les testaments le droit était, suivant cet auteur, proportionnel à la fortune, aussi s'élevait-t-il depuis 3 sous la feuille jusqu'à 300 florins. Les lettres de change et billets de commerce étaient, ajoutait-t-il, exempts de cet impôt. « Une ordonnance du 28 novembre 1805 introduisit dans toute l'étendue de la république batave une imposition sous le nom de *petit timbre* (*Klein zegel*), qui remplaça toutes les taxes précédemment existantes dans les diverses provinces, soit *sous le même nom*, soit sous le nom de *quarantième denier* [2]. »

La Hollande actuelle a tout à la fois des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, augmentés de centimes additionnels considérables (au nombre de 38 en 1846). Le *principal* des droits de timbre s'était élevé en 1846, d'après M. Engels [3], à 1,243,115 fl. Dans la session de 1863-1864, le gouvernement hollandais a proposé un projet de loi modificatif des droits de timbre, et abolissant notamment le timbre sur les papiers imprimés. Ce projet devait amener pour le trésor une perte nette de 714,250 fl., sur lesquels l'abolition du timbre sur les imprimés représentait 445,000 fl. Ce projet de loi était destiné à modifier les lois néerlandaises antérieures sur le timbre. Il a été retiré

[1] *Impositions en Europe*, t. Ier, p. 224.

[2] V. Mémoire du gouvernement hollandais à l'appui du projet de loi sur l'enregistrement proposé dans la session de 1863-1864.

[3] P. 266.

Digitized by Google

depuis, à la suite de l'adoption d'un amendement supprimant la peine de nullité que prononçait le projet à l'égard des lettres de change non timbrées.

En Espagne, suivant M. Conte [1], l'impôt du timbre commence à peine à occuper une place importante dans le cadre des contributions publiques. Le décret du 8 août 1851 a modifié avantageusement le système de 1845, relativement à cet impôt, dont le produit était évalué, à l'époque où écrivait M. Conte, à 38,500,000 réaux.

L'impôt du timbre est levé dans le canton de Vaud, ainsi que nous l'apprend M. Philippon dans son écrit récent sur les impôts de ce canton [2].

En Allemagne, les droits de timbre se divisent en *timbre classifié* (*Classenstempel*), et *timbre proportionnel* (*Werthstempel*). Les premiers diffèrent de prix, suivant la nature des actes, comme le timbre de dimension diffère en France suivant l'étendue du papier. D'après M. Rau, ce dernier genre de timbre s'appliquerait aux affaires purement *personnelles*, tandis que l'autre serait en rapport avec les sommes énoncées dans les actes relatifs à la *fortune*.

En Prusse, où l'impôt du timbre a été organisé le 7 mars 1822, les prix des timbres sont constamment proportionnels aux sommes inscrites sur les actes, quelque considérables qu'elles soient. Cette élévation indéfinie du droit suivant la somme qu'il atteint est, il faut le reconnaître, plus logique et plus équitable que la limite arbitraire fixée en Autriche, où l'on ne tiendrait pas ou plutôt n'aurait pas tenu compte, si nous nous en référons aux renseignements de M. de Tegoborski, d'un accroissement de valeur au delà de 8,000 florins, le maximum du prix du timbre étant de 20 florins. Mais, d'un autre côté, il faut remarquer, à l'avantage de ce

[1] T. II, p. 140 et suiv.
[2] P. 6, 9, 10, 16, 19, 20, 27 et 32.

Digitized by Google

dernier pays, qu'en Autriche le premier degré de l'échelle est de 3 kreutzers, c'est-à-dire 12 c. environ, tandis qu'en Prusse, il s'élève à 5 silbergros, valant à peu près 60 centimes, c'est-à-dire 5 fois autant qu'en Autriche.

En Autriche, depuis la loi de finances de 1802, dont le tarif a été assez sensiblement abaissé par celle du 20 janvier 1840, cet impôt est devenu pour l'État une source de revenus assez considérable. Il atteignait, sous cette législation, comme timbre fixe : les titres et documents (*Urkunden*), taxés, lorsqu'aucune valeur n'y est spécifiée, à 30 kreutzers, ainsi que les protêts et certificats de toute sorte, avec un supplément de 10 kreutzers par chaque feuille supplémentaire; les actes des autorités judiciaires et les actes officiels en dehors de la juridiction des tribunaux; les gazettes et autres feuilles périodiques politiques payant, à savoir : les journaux de l'empire, 1 et 2 kreutzers, suivant leur dimension, et les journaux étrangers, 3 kreutzers; les almanachs et les cartes à jouer, les livres de commerce à raison de 10 kreutzers par feuille de 4 pages, et même les bilans et extraits de comptes courants de commerçant à commerçant; les certificats des écoles et ceux qui sont délivrés aux ouvriers et aux domestiques, à raison de 6 kreutzers [1].

Le timbre proportionnel sur les actes qui contiennent énonciation de sommes d'argent, se divisait en 12 échelons, depuis 3 kreutzers, pour 20 florins, jusqu'à 20 florins, quand la somme était supérieure à 8,000 florins.

Pour les lettres de change, la taxe était réglée comme il suit :

Jusqu'à 100 florins,	6	kreutzers;	
De 100 à 1,000	»	15	id.
De 1,000 à 2,000	»	30	id.
Au delà de 2,000	»	1	florin.

[1] Tegoborski, *Des finances et du crédit de l'Autriche*, t. II, p. 295 et suiv.

Digitized by Google

Une partie de la loi sur le timbre, de l'an 1840, et la loi du 16 septembre 1833 sur le même objet pour le grand-duché de Cracovie, ont été remplacées par la loi du 9 février 1850 sur les droits qui grèvent les actes judiciaires, les certificats, les titres et les actes administratifs. Cette loi est en vigueur pour la partie slavo-allemande de l'empire, ainsi que pour le royaume Lombard-Vénitien. La Hongrie, la Transylvanie, la Croatie, l'Esclavonie et les confins militaires, sont régis par la loi du 2 août 1850, qui n'en diffère que par quelques détails. Ces deux lois ont subi quelques altérations par suite des lois du 13 décembre 1862 et du 29 février 1864.

Les droits fixés dans ces lois s'acquittent en partie au moyen du timbre (la marque du timbre est exigée sur les titres, d'après l'ordonnance du 28 mars 1854), et en partie directement par le paiement des droits aux caisses de l'État. Les droits directs sont toujours prélevés sur le pied de tant pour cent, c'est-à-dire qu'ils le sont d'après un tant pour cent déterminé par rapport à la valeur de la chose imposée; mais les droits de timbre sont les uns fixes, comme lorsqu'il s'agit des mémoires, suppléments d'attestations, livres de commerce ou de métiers;... et les autres gradués, c'est-à-dire croissant en raison de la valeur des choses, comme par exemple dans les contrats sur des matières appréciables, ou les quittances.

Il y a trois échelles graduées pour le timbre. La première pour les changes et les obligations commerciales de même nature (notamment pour les chèques), sur le pied de 1/15 p. 100; — la troisième échelle avec la proportion de 1/2 p. 100, pour les contrats d'achat, de cession et d'échange de choses mobilières, certaines cessions, les achats d'espérances, les contrats de rentes viagères, les créances au porteur, les actes de fondation, pour plus de dix ans, des sociétés d'actions ou de commandite par actions; — la deuxième

Digitized by Google

échelle avec un droit de 1/4 p. 100 pour tous les autres actes soumis au droit du timbre proportionnel.

Les droits directs, à raison de tant pour cent atteignent :

1° La cession à titre onéreux de la propriété, de l'usufruit ou de l'usage des choses immobilières du sol. Le droit est de 3 1/2 p. 100 de la valeur; il y a toutefois une exception, lorsqu'il n'y a qu'un court intervalle entre la précédente mutation de propriété, et celle qui est sujette à l'impôt;

2° Les successions, les legs et les donations. Sont exceptées les donations mobilières entre vifs, quand elles ne nécessitent pas la rédaction d'un acte, et que leur remise a lieu avant la mort du donataire. Les droits montent à 1, 4, 8 p. 100 de la valeur des donations, toujours d'après les liens personnels du donateur et du donataire. — Si l'immeuble transféré est situé à l'intérieur du pays, alors, en dehors de ce droit il y a à acquitter un droit de transmission de 1 1/2 p. 100 de sa valeur, toutefois la remise en a lieu lorsque peu d'intervalle sépare la transmission imposable de la transmission précédente;

3° La transcription sur les livres publics des achats de droits réels appréciables (1/2 p. 100);

4° Les reconnaissances judiciaires authentiques (1/2 p. 100);

5° Les profits sur les loteries autres que celles de l'État (5 p. 100).

Le droit de transmission s'exerce sur la valeur réelle des immeubles, sans tenir compte des charges qui peuvent les grever; tous les autres droits se calculent d'après la valeur du droit acquis, et par exemple de l'actif de la succession, après déduction faite de tout le passif; certaine exception aux différences signalées ci-dessus entre les droits de timbre et les droits directs résulte de ce que quelques établissements

Digitized by Google

ont à payer directement le droit de timbre pour les affaires de leur gestion qui y sont sujettes; — qu'en général, ces droits peuvent être payés directement, dans tous les cas, lorsqu'ils dépassent 20 florins; — enfin, que les droits directs pour les donations ou achats de biens meubles s'exercent, quand ils ne dépassent pas 20 florins, ainsi que pour la transcription sur les livres publics des droits immobiliers, s'ils ne vont pas au delà de 4 florins, au moyen de la marque du timbre à acquitter, et ils peuvent être acquittés dans tous les cas de la même façon, lors même qu'il s'agirait d'une somme supérieure à 20 ou 4 florins, respectivement [1].

Le *gradations stempel* de Bavière est généralement de 1 à 2 pour mille des valeurs portées dans les actes qui y sont soumis.

M. Hoffmann, qui a traité d'une manière approfondie et intéressante tout ce qui concerne l'impôt du timbre en Prusse, donne la décomposition suivante et le *pour cent*, comme on dit aujourd'hui quelquefois (en anglais *percentage*), des produits divers de cette taxe sur une moyenne de 16 années.

Voici cette décomposition :

Timbre ordinaire	52,471
Ventes d'immeubles	22,374
Timbre judiciaire	10,238
Procurations, passe-ports, livrets de domestiques	3,877
Lettres de change	2,761
Journaux, almanachs et cartes à jouer	7,588
Revenu extraordinaire	691
	100,000

Le produit de l'impôt du timbre en Prusse était, à la même époque où écrivait M. Hoffmann, de 3,050,888 thalers en moyenne. Le produit le plus fort par tête était de 11 à

[1] Renseignements de M. de Hock.

Digitized by Google

12 silbergros dans le Brandebourg, et à l'autre extrémité de 4 à 5 silbergros dans la province de Posen [1].

En 1861 cet impôt a produit 4,518,990 thalers, et il était inscrit au budget de 1865 pour 5,200,000 thalers.

Enfin, le papier timbré est encore une forme de revenus en Belgique et même en Bulgarie, dans le Maryland et dans l'Inde anglaise [2].

Le produit de l'impôt du timbre, comparé chez divers peuples, est extrêmement variable, à cause de l'extrême diversité des législations financières à ce sujet, plusieurs actes taxés dans certains pays étant exceptés dans d'autres, où atteints par l'enregistrement comme en France.

Voici cependant à cet égard quelques chiffres extraits du savant ouvrage de Rau [3] :

Bade	1860-62.	54,274	florins.
Bavière	1861-67.	1,210,000	»
Belgique	1862.	3,650,000	francs.
France	1852.	56,545,000	»
Grande-Bretagne	1852.	8,913,945	livres.
Hanovre	1859-60.	222,000	thalers.
Grande-Hesse	1857-59.	500,000	florins.
Lucerne	1856.	20,755	francs.
Nassau	1858.	224,700	florins.
Pays-Bas	1862.	1,450,000	»
Autriche	1862.	13,115,700	»
Prusse	1851.	4,150,000	thalers.
Russie	1862.	5,784,000	roubles.
Saxe	1861-63.	288,800	thalers.
Piémont	1855.	5,295,795	francs.
Espagne	1862.	99,750,000	réaux.
Zurich	1858.	58,640	francs.

On voit par tout ce qui précède que les droits de timbre

[1] V. p. 438 et 442 du livre de M. Hoffmann.

[2] *Moniteur* du 13 juillet 1853 et du 13 septembre 1857.

Le produit du timbre dans l'année expirant au 30 avril 1856, a été confondu avec celui de la poste et a donné un total pour l'Inde anglaise de 17,414,825 livres sterling.

[3] § 232 note *a* de la 5e et dernière édition.

Digitized by Google

sont presque universellement répandus en Europe. Cette faveur est due sans doute aux garanties de bonne foi et de validité qu'en retirent les actes qui y sont soumis, à la modération de la taxe, dans plusieurs pays au moins, à la manière facile dont s'en opère le recouvrement; car c'est le contribuable qui verse de lui-même au trésor un argent toujours prêt, puisque le paiement de ce droit coïncide précisément d'ordinaire avec des opérations de commerce beaucoup plus importantes; enfin, au peu de frais qu'en entraîne la perception. Cependant il est inutile de rappeler par quel concours de circonstances la résistance de l'Amérique du Nord à l'établissement de cet impôt y est devenue le point de départ de l'émancipation des États-Unis.

Tous les écrivains ne reconnaissent pas, d'ailleurs, à cet impôt les qualités qu'il paraît avoir s'il est modéré. Voici ce qu'a écrit un auteur moderne sur les impôts qui atteignent les actes, et en particulier sur les droits de timbre

« Les actes par lesquels les citoyens contractent entre eux des engagements de crédit, de société, de mandat et de travail, dit M. Courcelle-Seneuil [1], sont généralement utiles à la production. C'est donc un non-sens économique de les imposer. On en peut dire autant des actes auxquels donnent lieu les contestations judiciaires. Si les impôts qui les frappent n'étaient acceptés et en quelque sorte consacrés par la coutume, on serait bien étonné aujourd'hui qu'on osât les proposer... L'économie politique ne réprouve pas moins ceux qui sont établis sur les communications de la pensée entre les hommes, comme le droit de timbre sur les journaux, sur les brochures et surtout sur le papier. Les impôts du timbre ne se soutiennent que parce que leur perception est facile et peu coûteuse; c'est en effet leur seul mérite. »

[1] *Traité théorique et pratique d'Économie politique*, t. II, p. 231.

Digitized by Google

M. Rau, plus favorable au droit de timbre perçu sur les actes judiciaires ou administratifs, comme compensation d'un travail imposé aux employés de l'État, qu'au droit de timbre sur les actes entre particuliers, émet une censure beaucoup plus modérée de la taxe du timbre, et conclut sa dissertation sur le mérite de cet impôt [1] en ces termes utiles à méditer.

« Le revenu tiré du timbre, dit-il, ne peut être justifié que dans une mesure restreinte, sauf beaucoup de réserve et d'adoucissement dans l'application, et notamment sous les règles suivantes :

« 1° Le droit ne doit être imposé qu'aux écrits au sujet desquels la perception et la surveillance sont faciles, et l'attrait de l'infraction restreint. La taxation d'un grand nombre d'actes privés est un expédient financier qu'un système de taxes perfectionné permet d'écarter ;

» 2° Les droits doivent être faibles, et proportionnels, autant que possible, aux sommes auxquelles ils se rapportent ;

« 3° Les indigents et les établissements charitables doivent être exemptés [2] ;

« 4° Les lois sur le timbre doivent être simples, d'une intelligence facile et sans ambiguité, afin que les contribuables puissent éviter les amendes ;

« 5° Les amendes pour les contraventions provenant de l'ignorance et de la négligence doivent être légères. »

[1] § 232.

[2] Dans le canton de Vaud, les actes concernant des valeurs minimes sont exempts de timbre, ainsi que nous l'apprend M. Philippon. Mais la valeur minime n'est pas absolument correspondante à l'indigence des parties contractantes. La règle de M. Rau est, sous ce rapport, d'un mérite contestable, et c'est plutôt pour les impôts directs que pour les impôts indirects qu'elle est susceptible d'application.

Digitized by Google

CHAPITRE II.

DE L'ENREGISTREMENT.

L'enregistrement, dans son ensemble, est une institution financière et civile qui forme une branche importante du revenu public; mais cette institution a ce caractère spécial entre les autres impôts, qu'elle touche de tous les côtés au *droit civil*, et par des points souvent si délicats, que l'on peut compter, suivant M. Laferrière, plus de 2,500 arrêts de la cour de cassation sur des matières d'enregistrement. Nous avons eu l'occasion de sentir ces relations dans le peu de détails que nous avons donnés sur le droit anglais, à propos des taxes sur le *stamp*. Aussi, un éminent jurisconsulte de nos jours a-t-il dit : « La loi sur l'enregistrement est, pour nous autres légistes, la plus noble ou pour mieux dire la seule noble entre toutes les lois fiscales [1]. » A quoi un financier allemand a cependant répondu que les difficultés juridiques auxquelles donne lieu l'impôt de l'enregistrement lui enlèvent une partie de ses avantages financiers.

L'origine historique des droits de mutation, en France, paraît remonter à la féodalité [2]; on en trouve la trace aux

[1] Troplong, article de la *Gazette des Tribunaux*, cité par Dalloz et par Block, p. 760, *Dict. d'Administration*.

[2] Championnière et Rigaud, introduction, § 23, *Traité des droits d'enregistrement, de timbre, d'hypothèques*, etc.

Digitized by Google

xe et xie siècles; les historiens du Languedoc citent des monuments de l'an 956 et de l'an 1079, qui prouvent que déjà les seigneurs percevaient des droits sur les transmissions de propriété. Les *lods et ventes* étaient perçus sur l'aliénation des *censives ;* les droits de *quint* sur l'aliénation des *fiefs;* les droits de *rachat* étaient exigés pour les successions roturières; les droits de *relief* pour l'investiture et la succession des fiefs ; l'usage, favorisé par les jurisconsultes coutumiers, qui souvent luttaient contre la féodalité, affranchit cependant des droits seigneuriaux les transmissions en ligne directe. Le droit naturel fut plus fort sur ce point que le droit féodal [1].

La jurisprudence féodale, pour garantir l'efficacité des *droits*, exigeait l'exhibition des titres d'aliénation et la déclaration des successions ; en l'absence de l'une ou de l'autre, elle autorisait la preuve des mutations secrètes.

Les droits de mutation qui portaient sur tous les biens nobles ou roturiers, et qui n'épargnaient que les biens possédés en *alleu*, alimentaient le fisc des seigneurs qui s'en étaient toujours montrés fort avides. La fiscalité royale s'instruisit des exemples de la fiscalité féodale, et l'on vit successivement s'établir dans la législation française les droits de *contrôle*, d'*insinuation* et de *centième denier*, établis ou développés par divers édits de 1581, 1671, 1693, 1699, 1705, 1708, 1722. Les droits de contrôle ne représentaient dans l'origine que le salaire de la formalité du contrôle, dont le but était d'assurer la fixité de la date des contrats et de paralyser la mauvaise foi [2].

[1] V. Dalloz, *Jurisprudence générale*, v. ENREGISTREMENT, sur tout ce qui regarde la législation française.

[2] Forbonnais mentionne, en divers endroits, le *contrôle*. Son établissement sur tous les actes sujets à signification en 1671. Soulèvement général contre. M. Colbert lui-même conseilla de retrancher ce droit, préférable selon l'auteur à l'augmentation du *droit de gros*, t. Ier, p. 447. — Assujettissement au contrôle des actes des notaires, en 1693. Source considérable de revenu. C'est un élément

Digitized by Google

Mais si l'intérêt du justiciable fut toujours mis en avant, ce but « indiqué, dit M. Dalloz, par le législateur dans l'édit de 1693, qui organisait le contrôle, et répété dans la loi de 1790, ne fut qu'une déception et il a été entièrement perverti par l'élévation progressive du droit fiscal, qui serait resté une institution éminemment utile s'il n'eût été que le salaire en quelque sorte des officiers préposés à l'enregistrement des actes intéressant les citoyens. »

Cette sorte d'hypocrisie ne fut pas le seul défaut des droits de contrôle d'insinuation et de centième denier, sur les détails et la distinction desquel il serait peut-être fastidieux de s'arrêter, et qui n'étaient pas les seuls qui grevassent les actes et les mutations, puisqu'on percevait encore d'autres droits fiscaux sous les noms d'*ensaisinement*, *de droits réservés*, *droit de nouvel acquêt*, etc. Dans cette multiplicité de droit, il y avait une cause incessante d'abus. « Et, toutefois, ajoute M. Dalloz, ces abus s'accrurent encore lorsque les droits de contrôle et de centième denier furent compris dans la ferme générale. La perception se trouva dès lors soumise à des règles obscures, incomplètes, arbitraires, et il y eut un désordre dont Malesherbes, dans ses remontrances au roi au nom de la cour des aides, en 1775, a retracé le tableau en ces termes : « Votre Majesté saura que tous les droits de » contrôle, d'insinuation, de centième denier, qui portent sur » tous les actes passés entre les citoyens, s'arbitrent suivant » la fantaisie des fermiers ou de leurs préposés, que les » prétendues lois sur cette matière sont si obscures et si in- » complètes, que celui qui paie ne peut jamais savoir ce qu'il » doit; que souvent le préposé ne le sait pas mieux, et qu'on » se permet des interprétations plus ou moins rigoureuses, » suivant que le préposé est plus ou moins avide ; qu'il est

de justice distributive nécessaire au maintien des États qu'un impôt qui pèse surtout sur les riches, t. II, p. 67.

Digitized by Google

» notoire que tous ces droits ont eu sous un fermier une » extension qu'ils n'ont pas eu sous d'autres. D'où il résulte » évidemment que le fermier est le souverain législateur » dans les matières qui sont l'objet d'un intérêt personnel; » abus intolérable et qui ne se serait jamais établi si ces » droits étaient soumis à un tribunal, quel qu'il fût; car, » quand on a des juges, il faut bien avoir des lois fixes et » certaines. »

Malesherbes conclut en disant : « Un impôt établi sous le » spécieux prétexte d'augmenter l'authenticité des actes et » de prévenir les procès, force souvent vos sujets à renoncer » aux actes publics et les entraîne dans des procès qui sont » la ruine de leurs familles [1]. »

Les droits de contrôle n'étaient point assis non plus d'une manière proportionnelle dans l'ancien régime.

« Le contrôle, disait un auteur du dernier siècle [2], est fixé par l'art. 3 du tarif à 5 livres pour cent pistoles, sur les sommes qui sont au-dessous de 10,000 livres; ce qui monte à 7 livres 10 sols, on y comprenant les 10 sols par livre; et ce droit est réduit à 20 sols par cent pistoles, au-dessus de dix mille livres; ce qui fait 30 sols, en y comprenant les 10 sols par livre. »

« Les conventions des pauvres gens du peuple sont toujours au-dessous de 10,000 livres; ils sont donc assujettis au droit de 7 livres 10 sols par 1,000 livres [3].

[1] *Essai sur la vie, les écrits et les opinions de Malesherbes*, par M. le comte de Boissy-d'Anglas, t. I, p. 266; Dalloz, v. ENREGISTREMENT, *Jurisprudence générale*, t. XXI. V. dans un sens analogue le chapitre IXe du livre XIII de l'*Esprit des Lois*, dans lequel Montesquieu préfère le timbre à l'enregistrement.

[2] Gaultier de Biauzat, dans ses *Doléances sur les surcharges que les gens du peuple supportent en toute espèce d'impôts*, etc., 1788, in-8°, p. 220.

[3] M. Sorel cite une assertion de Le Trosne dans son ouvrage sur l'*Administration provinciale et la Réforme de l'impôt*, assertion suivant laquelle le contrat de mariage de deux pauvres gens qui apportaient en dot chacun 50 livres, aurait coûté 159 livres de droits de contrôle.

Digitized by Google

» Et les riches, qui sont ordinairement ou nobles ou privilégiés, et dont les conventions ont le plus souvent des objets de valeur au-dessus de 10,000 livres, ne sont taxés qu'au cinquième des pauvres... »

« Et lorsqu'il y a absolue nécessité de procéder par actes authentiques, les riches ont recours aux notaires de Paris qui ont le privilége d'exempter du droit de contrôle, au moyen d'un autre droit, connu dans cette communauté sous le nom de timbre, et qui produit le centième au plus de ce que le droit de contrôle produirait au trésor royal [1]. »

Un autre écrivain disait aussi, en parlant du contrôle et du centième denier, au moment de la Révolution : « Que » d'abus à réformer! que de prévarications à dévoiler! La » suppression des rangs et des titres exige un nouveau tarif, » et le chaos ténébreux des agents de la ferme appelle le » scalpel de la réforme [2]. »

L'Assemblée constituante réagit, au point de vue historique et au point de vue économique, contre le régime des impôts de l'ancienne monarchie.

Elle réagit contre le régime féodal, en abolissant de suite tous les droits qui représentaient l'ancienne servitude, la féodalité *dominante*; quant aux droits qui se rattachaient aux conventions et qui représentaient la féodalité *contractante*, comme les *lods et ventes*, les droits de *rachat* et autres, qui étaient appelés *droit casuels*, et qui constituaient vraiment des impôts de mutation au profit des seigneurs, l'Assemblée nationale procéda non par voie d'abolition, mais par voie de conversion et d'indemnité. L'Assemblée constituante main-

[1] *Ibid.*, p. 225. L'auteur ajoutait que le droit de timbre était à Paris de 19 sols par feuille, ce qui faisait 15 sols et quelques deniers de plus que le timbre qui se percevait sur les provinces.

[2] *Exposition de l'état où se trouve le département du Cantal, ci-devant la Haute Auvergne, relativement aux impositions*, etc., par F. Leygonye, 1790.

Digitized by Google

tint donc, au profit des ex-seigneurs, les droits de *lods et ventes* et autres *droits casuels* ; seulement elle en autorisa le rachat [1]. L'Assemblée législative abolit les droits casuels, à moins qu'ils ne fussent la condition et le prix de la concession primitive [2]. La Convention effaça toute distinction et supprima tous les droits et redevances par le fameux décret du 17 juillet 1793, qui ordonnait que les titres féodaux seraient brûlés sur la place publique.

Mais si l'Assemblée constituante avait maintenu les *lods et ventes*, elle attaqua fortement les doctrines de la ferme générale, en matière de contrôle, d'insinuation et de centième denier.

Le décret du 5 décembre 1790 constitua l'enregistrement. Le but que la loi se proposait expressément était de soumettre les actes des notaires et les exploits des huissiers à cette formalité, pour assurer leur existence et constater leur date. Le décret comprenait, sous le nom d'enregistrement, les droits d'*actes* et les droits de *mutation;* mais il reposait sur une base toute nouvelle, en ce que les conventions écrites et les mutations par décès étaient seules frappées de l'impôt; les mutations secrètes n'étaient soumises à aucune investigation; les actes sous seing privé, mentionnés en d'autres actes, ne pouvaient donner lieu à des recherches et des droits; ils n'étaient assujettis à l'impôt qu'au moment de la présentation à l'enregistrement. Du reste, la loi de 1790 divisait en trois classes les actes soumis à son tarif : dans la première étaient compris tous les actes concernant des valeurs déterminées et imposées au droit proportionnel, depuis 5 sols jusqu'à 4 livres pour 100 livres; dans la seconde étaient rangés tous les actes portant sur des objets non évalués, comme les contrats de mariage, les testaments, et le droit

[1] Décret du 15 mars 1790.
[2] Décret du 18 juin 1792.

Digitized by Google

était établi à raison du 15e du revenu des contractants, évalué d'après la cote d'habitation ; enfin les actes de simple formalité, soumis à un droit fixe, formaient la troisième classe.

La loi de 1790, comme beaucoup d'autres lois de la même époque, était plus favorable aux citoyens qu'à l'État. On sentit plus tard le besoin de la modifier. L'adresse du 24 juin 1791 parlait cependant avec assez de faveur des taxes sur les actes, taxes qui « n'exigent pas que le percepteur aille troubler la paix du citoyen. Elles lui donnent au contraire motif d'intérêt d'aller chercher le percepteur dont il reçoit un service public utile pour assurer la date des actes qui constituent les propriétés, et pour donner à ces actes une authenticité plus grande [1]. ».

L'objet de la loi de vendémiaire an VI, entre autres dispositions de garantie pour le Trésor, était d'atteindre les mutations *sans actes*, quand il y avait présomption légale de mutation. La mutation pouvait être établie d'après l'art. 33, soit par des paiements de contribution foncière, soit par des baux, soit par tous autres actes ou transactions constatant la propriété ou la jouissance nouvelle. C'était un premier retour aux principes anciens, et c'était, en même temps, une transition vers la loi fondamentale du 22 frimaire an VII.

La loi de l'an VII eut pour but « *d'étendre la contribution* » du droit d'enregistrement à toutes les mutations qui en » étaient susceptibles, d'en régler les taux et quotités dans » de justes proportions, afin d'améliorer les revenus pu- » blics. »

Cette loi a refondu et abrogé toutes les lois antérieures (art. 73); elle n'a pas donné à l'enregistrement, comme le décret de 1790, l'effet de *constater la date* des actes notariés,

[1] Voir dans le même sens une lettre de Dupont de Nemours à J.-B. Say, lui expliquant pourquoi il a *conservé* l'enregistrement.

Digitized by Google

date qui résulte suffisamment de l'authenticité des actes, mais seulement la date certaine des actes sous seing privé. L'objet de l'enregistrement à l'égard des actes d'huissiers et des jugements est aussi d'en *assurer* l'existence, et l'exploit ou le procès-verbal non enregistrés dans les délais sont même frappés de nullité.

La loi du 22 frimaire an VII atteint les mutations *sans actes* et reproduit certaines dispositions de l'ancien droit, sauf l'injustice des taxations arbitraires flétrie par Malesherbes.

Le droit actuel repose sur la loi de l'an VII et sur la loi additionnelle du 27 ventôse an IX, pour les bases de la perception et pour ce qui regarde l'application des principes du droit civil ; c'est là ce qui constitue aujourd'hui le code de l'enregistrement. Mais le tarif des droits de l'an VII a été modifié par diverses lois, notamment par celles des 28 avril 1816, 15 mai 1818, 16 juin 1824, 21 avril 1832 et 24 mai 1834.

Une loi de 1849 a créé aussi une sorte de droit d'*amortissement* pour les biens dits de *mainmorte*, droit dont nous avons déjà parlé à propos de l'impôt foncier.

L'enregistrement est une formalité qui consiste dans la relation d'un acte civil ou judiciaire et d'une mutation sur un registre à ce destiné par la loi.

La forme matérielle et les effets de l'enregistrement ont été spécialement étudiés dans la seconde partie du savant traité de MM. Championnière et Rigaud. L'étude de cet ouvrage consciencieux montre assez quel a été le développement d'idées spéciales occasionné par l'application de cet impôt de l'enregistrement, dont les rapports avec le droit civil marquent le caractère propre dans l'ensemble de nos lois fiscales.

Les droits d'enregistrement sont ceux que l'État perçoit

Digitized by Google

sur les actes civils ou judiciaires et sur les transmissions de propriétés mobilières ou immobilières.

La formalité de l'enregistrement a deux objets :

1° Un *service public* dans l'intérêt des contractants, des tiers, des parties plaidantes et de la société en général;

2° La constitution d'un *impôt* dans l'intérêt de l'État.

Le caractère obligatoire de la formalité doit être considéré différemment, suivant la forme et la nature des actes.

L'enregistrement est légalement obligatoire, après certains délais, lorsque les actes émanent de certains officiers publics (art. 20 de la loi de l'an VII), et aussi dans les cas de mutation de propriété ou d'usufruit, à savoir :

1° En cas de mutation de propriété immobilière ou d'usufruit d'immeubles, à titre gratuit ou onéreux, dans le délai de trois mois. (Loi de l'an VII, art 22.)

2° En cas de successions, légitime, testamentaire et contractuelle, pour les biens mobiliers et immobiliers, dans le délai de six mois. (Art. 24.)

Il n'y a point de délai de rigueur pour l'enregistrement des autres actes, qui doivent seulement être enregistrés préalablement à tout usage devant la justice ou toute autre autorité constituée. (Art. 23.)

La mutation des immeubles en propriété ou en usufruit peut, du reste, être établie indirectement par des présomptions, à l'égard desquelles l'art. 12 de la loi de l'an VII reproduit presque textuellement l'art. 33 de la loi de l'an VI.

La cause des droits seigneuriaux de *lods* et *ventes*, de *rachat* et de *relief*, était la nécessité féodale de l'ensaisinement et de l'investiture, c'était la nécessité du consentement du seigneur à l'aliénation, à la transmission des biens, selon le droit coutumier. Les droits de mutation et de succession, « en passant du seigneur féodal à la société,

Digitized by Google

» ont grandi de toute la différence de l'intérêt privé, à l'in-
» térêt public, de l'exploitation de l'homme par l'homme
» à la contribution du citoyen [1]. »

La société moderne, qui s'est approprié les droits de mutation de l'ancien régime, ne les appuie pas sur la même base : nous retrouvons ici un élément qui entre dans la base constitutive de tous les impôts, la protection publique, qui se trouve en quelque sorte dans la racine de l'impôt, comme l'intérêt public est dans le profit de sa perception et de son application. La propriété, dans ses mouvements et ses transmissions, a besoin de la protection sociale, et l'impôt des mutations représentées par des actes, déclarées ou autrement prouvées, peut, jusqu'à un certain point, être considéré comme le prix de cette protection grossi par la pensée fiscale, qui a cru pouvoir saisir le capital dans sa circulation comme dans sa possession stable. C'est au moment où l'héritier du sang, le successeur testamentaire ou l'acheteur vont profiter d'un capital ou d'une propriété nouvelle, que la société réclame une sorte de prime pour la garantie publique de la mutation ou, en tout cas, un prélèvement au moins aussi rationnel sur la circulation de la richesse que celui qu'elle perçoit sur l'entrée des denrées exotiques dans un pays, ou sur la production et le débit de telle ou telle matière de consommation.

Les droits d'enregistrement sont fixes ou proportionnels. Les droits fixes sont en général le prix d'une formalité; aussi ne sont-ils jamais sujets à restitution. Quand les droits sont proportionnels, l'impôt est assis sur les capitaux, ou, selon l'expression de la loi, sur les *valeurs ;* aussi est-il en certains cas sujet à restitution, si les valeurs ne devaient pas l'impôt.

Quand les droits sont-ils fixes? Quand sont-ils proportionnels?

[1] Laferrière, *Histoire du Droit français*, t. II, p. 49.

Digitized by Google

Ils sont fixes quand il n'y a pas de valeurs mises en mouvement. La loi de l'an VII énumère une foule d'actes qui supportent des droits fixes échelonnés depuis 1 fr. jusqu'à 25 fr. (Art. 68[1].)

Ils sont proportionnels quand il y a une somme d'argent, une créance, un objet mobilier, un immeuble qui *change de main*, une stipulation de sommes, etc.

Le droit proportionnel est ainsi établi pour les obligations, libérations, collocations, liquidations de sommes et valeurs, et pour toute transmission de biens meubles et immeubles, soit entre vifs, soit par décès. (Art. 4.) Il suit les sommes et valeurs dans une proportion qui varie de 1/4 (25 c.) à 5 pour 100 du capital imposé. Cette augmentation du droit était déterminée, en l'an VII, soit par la nature des biens, — le droit étant plus considérable, aux termes de cette loi du 22 frimaire an VII, pour les immeubles que pour les meubles [2], — soit par celle des actes, et s'il s'agit de donation entre vifs ou de mutations par décès, on a égard aussi à la qualité des personnes appelées à profiter de ces transmissions. Dans le dernier cas, la taxe s'élève progressivement à mesure que le degré de parenté est plus éloigné.

En examinant avec attention les éléments de la loi de

[1] En 1864, le nombre des actes et jugements soumis à des droits fixés s'est élevé à 10,008,706, savoir :

Actes civils et administratifs	2,597,840
Actes judiciaires	1,654,834
Actes extra judiciaires	5,751,623
Actes de l'Etat civil	4,409

Ces 10,008,706 actes ont donné lieu à une perception de 21,605,922 fr.

[2] Le motif de cette différence pouvait être entrevu : les valeurs mobilières n'ont point, en effet, la perpétuité, la fixité, les chances de valeur et d'accroissement des immeubles. (M. Gaslonde, Discussion de la loi du 15 mai 1850). Certaines mutations de biens meubles et immeubles ont été cependant soumises à une taxe uniforme depuis quelques années.

Digitized by Google

l'an VII, on peut dégager le principe général qui sert de base aux droits fixes et aux droits proportionnels.

Qu'on étudie la classification de l'art. 68; tous les actes qu'elle renferme ont un caractère commun : ce sont des actes *déclaratifs*.

Qu'on étudie la classification de l'art. 69; tous les actes qu'elle renferme ont un caractère commun : ce sont des actes ou des faits *attributifs* de droits ou de propriété.

« Ainsi, dit M. Laferrière [1], en cherchant la théorie qui » fonde la distinction des droits fixes et des droits propor- » tionnels à travers les nombreuses dispositions de la loi, » on voit qu'en résultat elle se résume dans le caractère » *déclaratif* ou *attributif* des actes et des faits; là est le » principe rationnel, le fondement de la distinction. Les » actes qui ont seulement le *caractère déclaratif* ne font » point changer de main une valeur, ils n'ont pas d'objet » imposable; le droit perçu pour l'enregistrement ne peut » être que le salaire payé à l'État pour l'opération d'un ser- » vice public. Au contraire, les actes ou les faits qui ont le » caractère *attributif* ou *translatif* de propriété ou de droits » analogues, comme ceux d'usufruit, de jouissance, etc., » opèrent un changement de mains, transportent une chose » d'un maître à un autre, ils ont un objet imposable. Il ne » s'agit plus de percevoir seulement un salaire pour l'opé- » ration matérielle de l'enregistrement; il s'agit d'une » valeur, d'un capital que la loi n'avait pas le droit de cher- » cher dans le domicile inviolable du citoyen, mais qu'elle » a le droit de frapper, comme toutes les autres propriétés » apparentes, au moment où le capital se produit au de-

[1] M. Laferrière, *Droit public et administratif*, t. II, p. 294. V. toutefois la remarque de M. Demante sur les droits de condamnation qui sont proportionnels, bien que dérivant d'un acte *déclaratif*. (*Exposition raisonnée des Principes de l'Enregistrement*, t. Ier, nos 23 et 23 *bis*.)

Digitized by Google

» hors, se manifeste soit par un emploi réel et profitable,
» soit par une transmission gratuite. Toute la théorie de
» l'impôt d'enregistrement, des droits de mutation et de
» succession, des droits fixes et proportionnels, repose sur
» cette distinction *des actes ou faits déclaratifs et des actes ou*
» *faits attributifs.* »

Certains actes sont enregistrés gratis : ce sont toutes les transactions qui interviennent entre l'État et les particuliers; l'exception porte ici sur le droit fixe ou proportionnel, elle est fondée sur un motif d'intérêt public ou d'humanité [1].

D'autres actes sont tout à fait dispensés des formalités de l'enregistrement : ce sont les actes des pouvoirs politiques et plusieurs de ceux qui ont rapport à la dette publique : inscriptions sur le grand-livre, transferts, mutations des rentes entre vifs, quittances des intérêts, etc. [2].

Certaines exceptions ont aussi été consacrées pour divers actes relatifs aux contributions publiques ou dignes de faveur à d'autres titres.

A deux reprises, depuis quelques années, la législation de l'enregistrement et ses tarifs ont été l'objet de tentatives de remaniements et de réformes, qui n'ont point abouti.

Le premier projet en ce genre fut inséré au budget de l'exercice 1863 (art. 16 à 32), présenté au Corps législatif le 2 mars 1862; il contenait deux ordres de dispositions distinctes. Les unes avaient pour but d'élever le taux des droits fixes d'enregistrement. L'exposé des motifs faisait observer que la majeure partie de ces droits n'avait subi aucune augmentation depuis près de cinquante ans, et que, par suite des changements économiques qui s'étaient produits, du développement de la richesse générale, de l'élévation du prix des choses et de l'accroissement des dépenses de l'État,

[1] § 2, art. 70 de la loi du 22 frimaire an VII.
[2] Même art., § 3, nos 1, 2, 3, 5.

Digitized by Google

qui en avaient été la conséquence, les taxes, telles qu'elles avaient été réglées par la loi du 28 avril 1816, ne représentaient plus ce qu'elles représentaient alors, soit pour les contribuables, soit pour le Trésor. Le nombre considérable des droits fixes avait d'ailleurs l'avantage de permettre, sans aggravation exagérée des tarifs qui eût pu entraver l'essor des transactions, de prévoir de ce chef un accroissement de recettes de 10 millions. Le projet procédait par grandes catégories, comme l'avaient fait les lois de l'an VII et de 1816; en dehors d'une multitude de petits actes extrajudiciaires inhérents à la vie civile, toutes les procédures, tous les jugements et arrêts en matière civile et commerciale participaient à l'augmentation proposée; certains actes cependant avaient été conservés à leur ancien taux, soit parce que leur nature leur donnait droit à une faveur particulière, soit parce qu'ils concernaient le Trésor, ou étaient déjà frappés d'une taxe relativement assez élevée [1].

Les autres articles du projet de loi de 1862 recherchaient les moyens sinon d'empêcher complétement, du moins de restreindre, dans une forte proportion, les dissimulations qui se produisaient dans les actes ou déclarations ayant trait à des transmissions immobilières, et dont les conséquences pour le Trésor étaient évaluées à une perte annuelle de 30 millions. L'ensemble des mesures proposées se résumait ainsi : donner aux notaires une plus grande influence; faire mieux comprendre aux parties la gravité d'une déclaration frauduleuse; intéresser, par la solidarité et par une amende, le vendeur, l'échangiste de la plus forte partie, le donateur, les cohéritiers, les légataires universels à ne permettre que des énonciations exactes; enfin, modifier l'expertise, que la loi de l'an VII, en cas de contestation,

[1] Voyez les tableaux des droits fixes dont l'augmentation était et n'était pas proposée. (*Exposé des motifs du budget de* 1863. Annexes.)

Digitized by Google

donnait à l'administration la faculté de provoquer, en la simplifiant, abrégeant les délais, et attribuant plus d'autorité à la décision des experts.

La commission du Corps législatif, chargée de l'examen des dispositions spéciales à divers impôts comprises dans le projet de budget de l'exercice 1863, ne se montra pas favorable à celles que nous venons d'analyser. En ce qui concernait les mesures destinées à réprimer les dissimulations de prix des ventes, M. Segris, dans son rapport du 2 juin, tout en approuvant la pensée de haute moralité qui les avait inspirées, faisait observer que la première condition de toute disposition législative, était de conduire sûrement, par la nature même et le caractère de ses prescriptions, au but que l'on voulait atteindre, et que cette condition ne semblait pas remplie; que l'appel fait à la conscience des contractants par les interpellations du notaire et les affirmations exigées deviendrait bientôt de style et pourrait avoir pour conséquence de déterminer la substitution, dans bien des cas, d'actes sous seings-privés à des actes authentiques; que la solidarité introduite par le projet serait une pénalité rigoureuse et parfois injuste pour le vendeur, par exemple, obligé de liquider dans de mauvaises conditions. Après avoir cherché et discuté d'autres solutions, auxquelles l'antagonisme de la loi civile et de la loi fiscale avait mis obstacle, la commission avait cru devoir conclure à un ajournement et à la nécessité d'appeler de nouveau les méditations du gouvernement sur ce difficile problème : « assurer par un ensemble de mesures l'enregistrement des actes et la sincérité des déclarations. » — Quant aux droits fixes, la tarification nouvelle atteignant une multitude de petits actes, qui sont en quelque sorte la monnaie courante de la vie civile, et se combinant avec une augmentation simultanée des droits de timbre, avait paru,

Digitized by Google

quoique minime, devoir grever trop lourdement la classe si nombreuse des gens peu aisés. La commission avait donc préféré, pour donner satisfaction aux nécessités budgétaires, proposer le rétablissement, à titre temporaire, du second décime sur l'enregistrement, — supprimé par la loi du 23 juin 1857, — « jusqu'au jour où, par un ensemble de mesures préventives et répressives, ayant pour objet d'assurer l'exécution des lois sur l'enregistrement, et qui n'étaient qu'ajournées, l'État pourrait ressaisir les perceptions considérables qui lui échappaient. »

Le Corps législatif partagea l'avis de sa commission, et le gouvernement, s'associant de son côté aux vues exprimées dans le rapport de M. Segris, mit sans retard à l'étude l'examen des nombreuses et difficiles questions qui avaient été soulevées. Le travail de la commission spéciale chargée de ce soin, fut porté au Conseil d'État, à la fin de 1863 et y donna naissance à une longue discussion. D'après le programme primitif, on avait à demander aux remaniements de la législation de l'enregistrement, tous les moyens nécessaires pour combler le vide qu'aurait produit la suppression du second décime. Une situation financière plus favorable ayant permis, au moment de la présentation du budget de 1865, de ne réclamer de ce chef que 12 millions, le projet, élaboré par le Conseil d'État, fut modifié en conséquence. Les changements qu'il subit consistèrent dans la suppression totale de certains droits nouveaux, et dans des atténuations apportées à ceux qui avaient dû être maintenus [1]. Tel qu'il fut soumis au Corps législatif, dans sa

[1] Exposé des motifs du 16 avril 1864, page 8. — Il n'est pas sans intérêt d'indiquer ici quelques-unes des questions qui avaient été posées dans les rédactions primitives du projet de loi. Certains actes assujettis au droit fixe ne pouvaient-ils être soumis à un droit gradué de 3 francs pour les sommes de 1,500 fr.? et au-dessous, s'élevant ensuite de 1 fr. par chaque 500 fr. ou fraction de 500 fr. (Actes de formation ou de prorogation de sociétés sur les apports mobiliers et

Digitized by Google

séance du 6 avril 1864, il comprenait plusieurs catégories de dispositions distinctes.

Les unes augmentaient des taxes déjà existantes ou établissaient des taxes nouvelles. Ainsi l'article 2 portait de 2 fr. à 3 fr. le minimum du droit fixe pour les actes civils et administratifs, à l'exception des certificats de vie et de résidence; l'article 3 soumettait l'ordre amiable au droit proportionnel comme l'ordre judiciaire; l'article 4 supprimait le droit proportionnel de transcription (1 fr. 50 c. par 100 fr.), le remplaçait par un droit fixe de 2 fr., et élevait par contre de 1 fr. 50 c. par 100 fr. les droits d'enregistrement sur certains actes translatifs de propriété, antérieurement soumis au premier droit; pour les donations entre vifs en ligne directe, l'augmentation était réduite à 75 c. par 100 fr. L'article 5 imposait au droit de 5 francs 50 c. par 100 fr., les ventes ou adjudications des immeubles appartenant à l'État, précédemment exemptes, ainsi que les échanges de biens immeubles, qui ne payaient que 2 fr. 50 c. Mais le tarif de faveur de la loi du 16 juin 1824 (25 c. par 100 fr.) se trouvait en même temps rétabli, sous certaines conditions, pour les échanges de bien ruraux contigus. Les articles 6 à 10 étaient relatifs aux contrats d'assurances sur l'incendie et d'assurances maritimes, qui subissaient une augmentation considérable.

immobiliers; actes de transmission de propriété d'usufruit ou de jouissance de bien meubles ou immeubles situés en pays étranger sur le prix exprimé; actes de prêts sur dépôts et consignations; contrats de mariage sur le montant des apports personnels des époux; partages sur le montant de l'actif net partagé; délivrances de legs; titres nouvels et reconnaissances de rentes; mainlevées et subrogations d'hypothèques, etc.)

La valeur vénale ne pouvait-elle être substituée comme base de liquidation des droits d'enregistrement au revenu capitalisé; les héritiers ou légataires ne pouvaient-ils pas avoir droit à obtenir la déduction des dettes hypothécaires? Toutes ces questions ont été écartées et le projet, réduit à lui-même, a été abandonné malgré l'insistance apportée à sa préparation. Ce n'est pas l'enregistrement qui chez nous doit donner matière à des augmentations importantes de recettes.

Digitized by Google

Les premiers devaient acquitter une taxe annuelle et obligatoire de 5 c. par 1,000 fr. du capital assuré; le droit antérieur n'était que de 1 pour 100 sur le montant de la prime, exigible en une fois sur la totalité des annuités, mais dans le cas seulement où le contrat était produit en justice. Quant aux assurances maritimes, la taxe, due en entier au moment de la formation du contrat, se percevait également par chaque somme de 1,000 francs du capital assuré et variait de 5 c. à 30 c. suivant le chiffre des primes et surprimes. Des dispositions particulières permettaient d'atteindre, dans certains cas, les assurances contractées à l'étranger. L'article 12, pour apporter un terme au préjudice qu'occasionnait aux perceptions du Trésor la publicité et l'authenticité données dans des journaux spéciaux aux ventes des fonds de commerce, rendait applicables à ces ventes les dispositions pénales, que la loi fiscale imposait aux ventes d'immeubles, et obligeait les imprimeurs à exiger, sous peine d'amende, la justification du paiement des droits.

Les autres articles du projet, disait l'exposé des motifs du 16 avril, contiennent des mesures préventives ou répressives contre les fraudes; soit qu'ils mettent obstacle aux omissions, aux dissimulations ou aux fausses évaluations, soit qu'ils les punissent lorsqu'elles sont découvertes; soit qu'ils rendent plus faciles les moyens de preuves mis à la disposition de l'administration, sans s'écarter toutefois des règles consacrées par la jurisprudence; soit qu'ils étendent dans certains cas la durée des actions en justice.

Le projet de loi de 1864 n'eût pas un sort différent de celui du projet de 1862; même il n'obtint pas les honneurs d'un rapport. Renvoyé à une commission parlementaire, il resta à l'étude jusque dans le courant de la session de 1866, où un décret impérial en a prononcé le retrait. Le but que

Digitized by Google

se proposaient le gouvernement et le Corps législatif, pour la propriété foncière, n'en sera pas moins atteint à partir du 1er janvier 1867.

La loi du 8 juin 1864 (article 3), a réduit à un demi-décime, le second décime, établi en 1862, sur les droits et produits, dont le recouvrement est confié à l'administration de l'enregistrement. L'art. 3 de la loi de finances de l'exercice 1867, supprime le demi-décime sur les baux et échanges de biens immeubles, les actes énumérés au § 7, nos 1, 3, 4, 5 et 6 de l'art. 69 de la loi du 22 frimaire an VII, les obligations et les libérations hypothécaires. C'est pour les contribuables un dégrèvement évalué à 6,500,000 fr.

Il existe, dans divers États européens autres que la France, des droits fiscaux qui paraissent avoir la même portée et le même but à peu près que nos droits d'enregistrement, quoiqu'ils n'en portent pas le nom même.

Telles sont les taxes que l'on nomme *controllo* ou *registro* en Italie, *confirmations tax* dans le duché de Nassau, *kaufaccise* et *erbschaftsaccise* dans le grand-duché de Bade, *handänderungs abgabe* dans la Suisse allemande.

M. Rau donne, dans son ouvrage si instructif sur la *Science des finances*, de nombreux détails sur les droits d'enregistrement perçus à l'occasion des contrats dans les divers pays de l'Europe [1]. Il fait connaître le produit de cet impôt dans ces mêmes États, et l'on peut remarquer dans les renseignements qu'il fournit à cet égard ce fait exceptionnel, que les *droits de mutation* s'élèveraient, dans le canton de Vaud, jusqu'à 19 pour 100 du revenu public [2]. Dans plusieurs autres cantons suisses, ces droits paraîtraient au contraire avoir récemment disparu.

[1] § 236.

[2] Sur l'historique des droits d'enregistrement et de mutation dans la commune de Vaud, on peut consulter aussi Philippon, p. 6, 10, 17, 21, 110, 124.

Digitized by Google

En Belgique, les droits d'enregistrement ont donné, en 1846, 10,581,330 fr., et pour 1859, 12,900,000 fr.; environ 9 pour 100 du revenu public.

Dans le Wurtemberg, leur produit a été, en 1844, de 185,000 florins.

L'immobilien accise de Bade, qui rapportait en 1830, y compris les droits de succession, une somme de 313,796 fl. a rapporté, en 1846, 621,925 fl., en 1865, 765,461 fl.

Dans le nouveau royaume d'Italie, le produit de la taxe générale dite du *Registro*, peut s'évaluer, d'après les sept premiers mois de l'année 1862, à 95,916,999,96 livres [1]. Mais ce produit résulte de sources assez variées.

Diverses lois du 21 avril 1862, ont réglé en effet uniformément dans le royaume d'Italie :

1° La taxe d'enregistrement sur les actes civils, judiciaires et extra-judiciaires, et sur les transmissions de biens à cause de mort;

2° La taxe de timbre sur certains actes et écrits publics et privés;

3° La taxe dite de mainmorte, à laquelle sont assujettis les corps moraux, à raison du revenu réel ou présumé de tous leurs biens;

4° La taxe dont sont frappées les sociétés d'assurances et les capitaux des sociétés anonymes et en commandite par actions, tant nationales qu'étrangères;

5° Enfin la taxe sur les inscriptions, prénotations, transcriptions et annotations sur les registres publics d'hypothèques.

L'augmentation annuelle attendue de cette uniformisation et extension de droits divers, avait été évaluée à 50,669,299 livres [2].

[1] Annuario del Ministerio delle finanze del regno d'Italia, p. 530.
[2] Annuario del Ministerio delle finanze del 1862, p. 519.

Digitized by Google

Mais les faits sont restés fort au-dessous de cette espérance. En effet, le rapport de M. Vittorio Sacchi, directeur général des taxes sur les *affaires*, la loterie et le domaine, en date du 20 octobre 1865, montre les résultats de la loi du 20 octobre 1862, résultant du tableau suivant, complété pendant l'impression du rapport :

	1865.	1861.
Enregistrement. — Actes civils . . .	26,8[illegible]9,188 liv. .	16,925,714 l.
— Actes judiciaires. .	2,630,264 . .	2,662,045
— Successions . . .	11,877,206 . .	6,930,771
Timbre	18,142,275 . .	11,476,887
Taxes hypothécaires	3,574,474 . .	2,128,222
— de main morte	5,649,207 . .	1,729,771
— de sociétés	1,048,648 . .	418,141
	69,711,262 liv. .	42,311,551 l.

L'excédant de 1865 sur 1861, est de 27,539,711 livres.

D'après quelques passages du rapport de M. Sacchi (p. 9, 22, 23, 71 et 108), il paraît que la taxe sur les sociétés porte sur les compagnies commerciales et industrielles qui sont tout à la fois assujetties à certaines contributions annuelles, et à d'autres taxes accidentelles pour certains actes.

Il est dit qu'en 1864, les existences frappées d'une taxe annuelle en compensation de la taxe d'enregistrement, ont payé 6,508,587 livres (p. 23), ce qui se rapporterait à la fois à la taxe sur les biens de mainmorte et à la taxe sur les sociétés. Cette dernière taxe me paraît distincte de celle qui est mentionnée au tome Ier de cet ouvrage, p. 406, et qui dérive d'un décret de 1853.

En France, l'enregistrement, y compris les droits sur les successions, a donné, en 1850, 183,212,660 fr. de droits constatés. En 1861, les recettes provenant des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques et perceptions diverses, ont porté sur 304,756,498 fr. de droits constatés, l'enregistrement proprement dit y figurant pour

Digitized by Google

277,241,459 fr. En 1864, les droits constatés se sont élevés à 335,493,594 fr., y compris les décimes; l'enregistrement proprement dit est compris dans ce chiffre pour 285,319,020 fr. [1].

Nos droits d'enregistrement sont remplacés dans certains États, et notamment en Angleterre, comme le fait observer M. Rau [2], et comme nous l'avons expliqué plus haut, par les droits de timbre. Ce n'est pas qu'une sorte d'enregistrement ne soit pratiqué dans ce pays pour certains actes [3], mais cet enregistrement ne paraît compliqué d'aucune perception fiscale.

Ailleurs, les deux sortes de droits coïncident comme en France, mais le domaine des droits d'enregistrement est (sauf peut-être en ce qui concerne la Belgique et Genève) beaucoup plus restreint qu'en France.

Ainsi, d'après M. Rau, les aliénations d'immeubles seraient seules sujettes à l'enregistrement en Autriche et en Russie, dans le premier de ces États aux taux de 3 1/2 pour 100, dans le second à celui de 4 pour 100 avec un supplément pour les serfs attachés au sol, suivant six classes de

[1] Ce dernier chiffre peut se décomposer ainsi :

NATURE DES ACTES ET MUTATIONS.	VALEURS sur lesquelles les droits ont été assis.	MONTANT des droits constatés.
Transmissions mobilières	9,372,844,131 f.	68,906,949 f.
Transmissions immobilières	4,117,791,333	168,707,650
Baux et antichrèses	1,057,709,575	2,489,149
Actes divers soumis aux droits proportionnels	2,902,133,959	20,928,263
Actes divers soumis aux droits fixes (10,008,706)	»	21,605,922
Droits et demi-droits en sus	»	2,681,084
TOTAL	»	285,319,020 f.

[2] § 236, note *a*.

[3] Telle est, du moins à nos yeux, la formalité mentionnée sous les termes de *Registry of the Deeds* ou *Enrollment*. V. à ces deux mots les explications données dans le petit dictionnaire joint au recueil intitulé *The Cabinet Lawyer*, 7e édition, Londres, 1831.

Digitized by Google

territoire dans l'empire, l'évaluation de chaque serf variant de 60 à 150 roubles.

Les droits d'enregistrement s'appliquent, en France, aux mutations par décès. Mais ces mutations donnent lieu, dans certains États, à un impôt spécial ayant sa dénomination propre (*erbschaftsgebühr* en Allemagne, *dritto di successione* en Italie).

Les produits des droits d'enregistrement ont d'autant plus d'étendue que la législation nationale est plus exigeante pour la rédaction par écrit des conventions entre les citoyens, et spécialement aussi dans une certaine mesure pour la rédaction des actes en forme authentique.

L'art. 1412 du Code sarde oblige à constater par actes publics un grand nombre de conventions autres que le contrat de mariage, l'hypothèque et la donation, seuls assujettis à cette forme, d'après le Code Napoléon. Il soumet à cette solennité notamment les sociétés et partages qui ont pour objet des immeubles et les baux au delà de 9 ans, etc.

L'art. 1413 ajoute : « A défaut d'actes publics, la preuve des contrats mentionnés dans l'article précédent n'est point admissible; ils sont considérés comme non avenus, lors même qu'on s'est soumis à les rédiger en instrument public dans un temps déterminé et sous une clause pénale; cette clause, ainsi que l'obligation, est sans effet. »

M. Pepoli, dans son rapport sur le budget de l'Émilie, imprimé à Turin en 1860, a dit [1] que la loi parmesane sur l'enregistrement, du 23 décembre 1819, était une traduction littérale de la loi française sur l'enregistrement du 23 frimaire an VII, aussi bien que la législation civile du même pays est conforme à la législation française. Il compare les

[1] P. 80.

Digitized by Google

effets de la loi parmesane sur le *controllo* avec ceux de la loi sarde. Voici comment il s'exprimait sur les droits d'enregistrement dans les diverses parties de l'Émilie : nous allons citer ses paroles quoique le *présent* qu'il analysait soit devenu du *passé :*

« A Parme, dit M. Pepoli [1], les droits dits de contrôle correspondent, en tant qu'ils frappent les contrats, aux taxes d'insinuation. La loi en date du 23 décembre 1819, qui les règle, est une version littérale de la loi française sur l'enregistrement du 23 frimaire an VII, et en a conséquemment tous les avantages et tous les défauts ; la législation civile, à laquelle elle se rattache par une infinité de liens, est également une traduction de la législation française.

» Elle frappe d'une manière obligatoire :

» 1° Les actes notariés de toute nature ;

» 2° Les actes des huissiers-porteurs de contraintes et des autres agents qui ont la faculté de faire des citations ou des procès-verbaux ;

» 3° Les actes et les sentences émanées des juges, des tribunaux et des cours et de leurs greffiers respectifs ;

» 4° Les actes des secrétaires des administrations publiques de l'État, des communes et de tout autre corps administratif, emportant vente, louage, fermage ou tout autre contrat ou serment d'employés ;

» 5° Les écrits sous seing privé et les actes faits à l'extérieur, contenant des transmissions de propriété ou un usufruit de biens immeubles, un louage, un sous-louage, une cession ou une subrogation de louage, ou une cession temporaire d'usufruit de biens de la même nature ;

» 6° Les mutations entre vifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles, présumées par la loi en vertu d'actes dé-

[1] P. 80 à 83 du rapport.

Digitized by Google

terminés de propriétaire exercés par le nouveau possesseur.

» Il en est de même des louages présumés de biens également immeubles.

» Les actes et écritures de toute autre espèce et nature ne sont pas sujets à la formalité du contrôle et au paiement des droits qui s'y rapportent, si ce n'est dans le cas où on aurait à en faire usage en justice, dans les actes publics ou devant une autorité.

» Comme on le voit, la loi parmesane soumet à un droit obligatoire ou presque obligatoire un nombre d'actes beaucoup plus grand que celui compris dans la loi sarde, mais cependant le produit annuel, qui est en moyenne de 542,000 liv., ne s'élève pour chaque habitant qu'à 1 liv. 08, tandis qu'au contraire, en Piémont, le produit annuel de semblables taxes est dans la proportion de 2 liv. 78 pour chaque habitant.

» La différence provient non-seulement des quotités moindres de taxes, appliquées par les lois parmesanes aux contrats principaux et les plus fréquents, mais encore des fraudes qui se pratiquent sur une large échelle, par suite de l'admission de l'écriture privée, non enregistrée en temps utile, comme preuve de la translation de propriété ou d'usufruit d'un immeuble ; les contractants, sûrs de la validité de leurs stipulations, quand même elles manqueraient de la formalité du contrôle, n'y présentent pas l'écrit qui est soumis a cette obligation, et ne s'effraient pas de cette contravention, dans l'espoir de frauder les finances de la taxe et de l'amende, s'ils réussissent à tenir caché leur contrat.

» A cet égard, les dispositions des art. 1412 et 1413 du Code civil sarde paraissent excellentes, elles enlèvent la possibilité de semblables contraventions, et il conviendrait de les étendre à toutes les provinces de l'Émilie, ou d'y

Digitized by Google

suppléer par une autre mesure qui forcerait, sous peine de nullité, à rendre publiques les mutations de propriété ou d'usufruit des immeubles, de manière à ce que tout le monde pût facilement les reconnaître.

» Un autre défaut de la loi parmesane existe dans la base de perception, établie pour la taxe sur les donations, qui est la rente cadastrale calculée au taux de 5 pour 100. Cette rente est, dans la généralité des cas, inférieure à la moitié de la rente nette, et il en résulte souvent l'inconvénient que le contrat de donation d'un immeuble paie une taxe moindre que celle qui est due pour la vente du même immeuble, quoique le taux du droit soit plus élevé.

» Il serait facile d'y porter remède, en adoptant, en rapport avec ce qui est établi pour les ventes, la base de la valeur réelle, déclarée par les parties, avec la faculté pour l'administration de la faire vérifier par experts, si la valeur déclarée lui semblait au-dessous de la vérité.

» Dans les provinces de Modène, sont sujets à la formalité de l'enregistrement et au paiement de la taxe de 3 pour 100 sur la valeur indiquée dans l'acte les seuls contrats qui opèrent mutation de propriété ou d'usufruit d'immeubles, sous les titres suivants : *Ventes*, — *Échanges*, — *Donations*, — *Rentes viagères* constituées, soit sur la propriété, soit sur l'usufruit d'un fonds, — *Affranchissements* (*affrancazioni*) [1], — *Adjudications*, — *Déclarations de command hors le terme*, — *Partages*, s'ils emportent pour l'un des copartageants une cession supérieure à la quote-part qui lui est due.

» En sont exemptées les constitutions de dots bien qu'elles suivent, quand il s'agit de biens immeubles, les règles des cessions et des donations pour cause de mariage, et les restitutions des mêmes dots, ainsi que les donations ou les

[1] Peut être les réunions de l'usufruit à la propriété.

Digitized by Google

cessions à titre gratuit d'immeubles entre ascendants et descendants, entre frères et entre conjoints.

» La base de perception est, comme on l'a dit, la valeur indiquée dans les actes, c'est-à-dire le prix ; à son défaut, on y supplée par l'estimation au double de la valeur des fonds, *suivant le chiffre de la province.*

» La loi peut être et est facilement éludée dans les actes de cession ou de renonciation de droits héréditaires, parce que, dans ce cas, la déclaration des dettes et charges que doit supporter celui qui prend l'hérédité n'existant pas, on réussit à soustraire une bonne partie des biens de cette hérédité au paiement de la taxe, sans que l'agent fiscal ait aucun moyen de l'appliquer. Le produit annuel, en moyenne, de ce revenu, est de 300,000 livres, et ne s'élève pas à 50 centimes par tête.

» Le système du dépôt aux archives et de l'enregistrement en vigueur dans les provinces de Romagne, tel qu'il a été établi par les lois pontificales du 6 juillet 1816, du 22 novembre 1826, du 19 décembre 1827 et du 24 décembre 1832, se rapproche beaucoup du système de l'insinuation adopté dans les anciennes provinces du royaume; les prescriptions des lois pontificales sont en effet analogues aux dispositions des art. 1422 et 1436 du Code civil sarde en ce sens :

» 1° Qu'il doit être laissé au préposé, c'est-à-dire au receveur des taxes d'enregistrement, copie d'archive des actes notariés, et qu'on est regardé comme n'ayant pas satisfait à l'obligation de l'enregistrement si ladite copie n'est pas remise dans le terme, et si elle n'est pas conforme à l'original et revêtue du sceau. (Art. 28 du règlement du 29 décembre 1827.)

» 2° Que l'enregistrement est le moyen de donner une date certaine aux actes et contrats, et que nul écrit ne peut

Digitized by Google

acquérir cette date certaine et être opposable aux tiers que du jour qui suit l'enregistrement ou le dépôt aux archives.

» A la différence cependant des lois sardes sur l'insinuation, les lois pontificales établissent que les copies des actes notariés doivent, après deux ans, être transmises aux archives notariales, autre administration publique tout à fait distincte de celle de l'enregistrement, et indépendante du dicastère des finances.

» Le règlement du pape Léon, en date du 24 décembre 1832, dans lequel fut refondue la plus grande partie des dispositions portées par les précédentes lois sur l'enregistrement, commença par l'énumération des actes exempts de cette formalité, et embrassa ensuite dans une rédaction générale ceux qui ont été fournis à une taxe fixe et à une taxe proportionnelle, ayant ainsi évidemment en vue de frapper d'une manière générale tous les actes de la vie civile constatés par écrit, moins ceux qui ont été nommément exclus; c'est pour cela que dans les Romagnes la loi a une extension encore plus grande que dans les provinces parmesanes, où elle comprend déjà un nombre d'actes supérieur à celui des actes taxés dans les anciennes provinces. »

M. Pepoli terminait en critiquant la rédaction compliquée et prolixe, ainsi que l'application injuste et arbitraire qu'avaient faite les préposés du gouvernemeut pontifical. D'après l'uniformité fiscale établie en Italie, ces détails n'ont plus qu'un intérêt rétrospectif, mais ils retracent ce qui existait il y a très-peu d'années.

Le timbre et l'enregistrement semblent, comme nous l'avons vu, se remplacer mutuellement dans diverses législations de l'Europe. Sous le rapport fiscal, exiger un droit d'enregistrement de 6 pour 100 sur un acte de vente, ou imposer à cet acte un papier timbré de prix correspondant, équivaut au même résultat, sauf la difficulté de réaliser dans

Digitized by Google

les prix du papier timbré une proportionnalité rigoureuse, proportionnalité qui est remplacée habituellement par des variétés de timbre applicables à des séries de valeurs déterminées.

On a fait sur ces deux impôts des réflexions qui leur sont parfaitement communes [1].

Mais il y a une grande différence dans les garanties du droit civil qui résultent de l'une ou de l'autre de ces prescriptions, et qui sont surtout nécessaires dans les pays où le ministère du juge n'est point requis pour la constatation des contrats.

La formalité du timbre, imposée à un acte, ne permet guère que d'entraver les antidates assez considérables, celles qui consistent, par exemple, à reporter un acte à une année antérieure à celle de la souscription réelle, puisque, dans divers pays, la marque de l'année peut être constatée dans la pâte du papier timbré. Mais rien n'empêche absolument l'approvisionnement de quelques feuilles anciennes servant à protéger des antidates préméditées avec soin, ou même la contrefaçon qui est à craindre pour des papiers timbrés d'une valeur très-élevée.

Il en est bien différemment de l'enregistrement, qui prescrit la constatation d'une date fixe par un officier public, et qui, de plus, renferme l'analyse de l'acte enregistré.

Une pareille formalité assure la date des actes sous seing privé, et elle confirme souverainement l'autorité des notaires

[1] D'après la *Revue des Deux-Mondes* du 15 février 1863, article de M. Lavallée, sur *la Colonisation moderne* : « Il (le législateur) doit également proscrire les impôts d'enregistrement et de timbre que le génie fiscal a rendus si lourd dans la plupart des métropoles. Ces taxes grèvent la transmission du sol et elles seraient particulièrement fréquentes dans des contrées où il importe que la propriété territoriale conserve les plus grandes facilités pour changer de main, jusqu'à ce qu'elle rencontre un capital suffisant ou un travail assez énergique pour la mettre en valeur »

Digitized by Google

relativement aux actes publics. Un écrivain hollandais a très-bien démontré cette supériorité de l'enregistrement sur le timbre, dans un écrit de 1817 [1].

« La loi relative à l'organisation du notariat, dit-il, trace des règles pour la forme des actes notariés; l'enregistrement en assure l'observation par le contrôle du préposé, qui doit dénoncer les contraventions à la loi, commises par l'officier public, porter l'extrait de l'acte dans un registre et y faire mention de la date et du nombre de rôles et de renvois portés par l'acte, et qui est obligé de parafer ce dernier.

» Cette opération sert de frein à tout officier public dont la moralité pourrait chanceler; elle sert d'égide contre la calomnie à ceux de ces officiers dont la carrière est sans tache; elle fait la tranquillité du notaire mourant, parce qu'elle lui garantit qu'un successeur inconnu, qui sera le dépositaire de ses actes, ne pourra les altérer après son décès et déshonorer sa mémoire. »

L'auteur reconnaît en faveur du timbre l'avantage d'un *secret* que l'enregistrement découvre; mais il pense que l'intérêt du citoyen exige plutôt des formalités conservatrices de l'*intégrité* de ses transactions qu'un secret absolu [2].

L'écrit que nous citons fut publié alors qu'il s'agissait de remplacer par l'ancien timbre batave, renouvelé notamment d'une loi de 1805 et accompagné quelquefois d'un *droit de mutation*, l'enregistrement établi en Hollande en 1812, et remis en question après la cessation de la domination française.

Les efforts de M. de Rovère van Breugel furent couronnés de succès, puisque l'enregistrement, organisé par diverses lois, du 29 janvier 1818, du 31 mai 1824 et du 16 juin

[1] *Des hypothèques, du droit de timbre ou de greffe*, etc., par de Rovère van Breugel. Bruxelles, 1817, p. 30 et suivantes.
[2] P. 103.

Digitized by Google

1832, paraît avoir été toujours, depuis lors, assis, dans les Pays-Bas, sur les bases générales résultant en France de la loi du 22 frimaire an VII. C'est ce qui nous paraît au moins résulter de ce qui est rapporté à cet égard par M. Engels [1], et ce qui est rappelé aussi dans le savant mémoire à l'appui d'un projet de loi récent sur la même matière.

Dans la session de 1863-1864, le gouvernement hollandais a proposé en effet un projet de loi destiné à remanier la loi d'enregistrement, mais sans grande portée financière, puisque l'effet du projet combiné avec celui d'un projet parallèle sur le timbre, était d'amener une réduction de produit de 1,000,000 de florins, dont 340,000 environ provenant du projet relatif à l'enregistrement. Une annexe au projet justifiait un produit de 4,133,927 florins, provenant, en 1861, de la législation sur l'enregistrement dans les Pays-Bas; environ 3,000,000 florins résultant des ventes soit mobilières, soit immobilières.

La Chambre hollandaise a fait un accueil défavorable à ce projet, en insistant sur l'introduction d'un système de droits fixes pour tous les actes qui n'emportent pas mutation; pour les mutations seules elle admet le droit proportionnel.

M. Rau a émis diverses critiques contre les droits d'enregistrement [2].

Il leur reproche leur inégalité en ce sens qu'ils ne frappent les biens qu'à raison de leur transmission, ceux qui restent longtemps exploités par les mêmes mains ne payant rien au Trésor.

Il ajoute que ces droits atteignent en réalité le capital dans sa circulation, à cause de leur poids considérable, et qu'ils peuvent dès lors entraver certaines mutations.

[1] Pages 266 à 270.
[2] § 238 de la *Finanzwissenschaft*.

Digitized by Google

Il pense que ces inconvénients de la taxe d'enregistrement (dans laquelle il ne comprend pas les transmissions par décès dont il traite sous une autre rubrique) ne sont pas observés dans la vie commune, mais seulement par une soigneuse attention, ce qui explique la conservation de cette taxe dans les pays où elle existe, et où elle donne au Trésor des ressources précieuses.

M. Courcelle-Seneuil, dont les observations semblent porter à tort sur toute sorte de mutations sans distinction, est encore moins indulgent pour les droits analogues à nos taxes d'enregistrement.

« En réalité, dit-il, il n'existe aucun motif raisonnable pour imposer la transmission des propriétés, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, puisque cette transmission n'entraîne pas après elle de consommation, et que l'importance des propriétés transférées n'a aucun rapport nécessaire avec les revenus de ceux qui les transfèrent. Cet impôt est donc irrationnel et injuste; il peut d'ailleurs donner lieu à la fraude, et par suite de la fraude, à des procès, au grand dommage de la perception; le paiement en est réclamé bien souvent au moment où le contribuable a le moins de fonds disponibles, parce que l'événement qui donne lieu à la perception survient à l'improviste. Que de dettes contractées pour payer des droits de succession, et qui ont commencé la ruine des familles!

» La transmission des propriétés, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, ne cause aucune diminution des forces productives : le plus souvent même la transmission à titre onéreux par l'achat-vente augmente ces forces en faisant passer les terres aux mains de ceux qui sont le mieux en état de les faire valoir. La suppression de l'impôt des mutations est donc, en tout cas, désirable. Son produit pourrait être remplacé, dans le pays où il existe, par la diminution du nom-

Digitized by Google

bre des degrés de parenté donnant lieu à succéder *ab intestat* et par un accroissement de l'impôt foncier.

» Qu'est en effet l'impôt sur les mutations d'immeubles, sinon un impôt mal réparti, et d'une perception coûteuse sur la propriété foncière [1] ? »

M. Rau a cependant fait ingénieusement remarquer qu'un droit d'enregistrement se justifie tout à la fois dans une certaine mesure par le service rendu qui résulte de l'enregistrement lui-même, et jusqu'à certain point aussi par l'intention d'atteindre ainsi la circulation de la richesse mobilière, qu'on n'espérait pas frapper autrement [2]. Son opinion plus réservée et suivant nous plus sage, sait distinguer l'usage modéré de l'impôt d'avec son abus.

[1] *Traité théorique et pratique d'Économie politique*, t. II, p. 230.

[2] Cela a été au moins le cas spécial des droits de succession en ligne directe, qu'on a proposé, en 1840, dans le canton de Vaud, de faire porter seulement sur les successions mobilières. (*Des Impôts dans le canton de Vaud*, par J. Philippon, p. 42.)

Digitized by Google

CHAPITRE III.

IMPOTS SUR LES SUCCESSIONS ET MUTATIONS PAR DÉCÈS.

Après avoir donné une idée générale des droits de timbre et d'enregistrement, qui fournissent l'instrument de la perception des taxes sur un grand nombre d'actes et sur la presque totalité de ceux qui sont relatifs aux intérêts civils, nous devons suivre méthodiquement les catégories principales d'actes soumis à un impôt, soit sous l'une des deux formes générales que nous avons étudiées, soit de toute autre manière.

Nous mettons au premier rang des actes soumis à un impôt la transmission des biens par décès. Cette transmission étant *nécessaire*, l'impôt a une importance particulière qui a d'autant plus frappé les législateurs que souvent la mutation par suite de décès enrichit considérablement l'acquéreur et change même l'assiette de sa situation sociale.

Les transmissions de biens par décès ont été, dans les temps anciens et modernes, et chez la plupart des peuples, l'objet d'impôts plus ou moins élevés, suivant les exigences ou l'état financier des gouvernements ; mais ces impôts ont été le plus souvent gradués sur la parenté des successibles. Il est logique, en effet, que la loi établisse une taxe croissante en raison directe de son intervention propre pour consacrer

Digitized by Google

un droit de succession placé moins directement sous l'égide de la nature, et qui, de degrés en degrés, arrive à se perdre enfin dans le droit plus général de la société tout entière. Cette presque unanimité des législateurs pour atteindre ce genre de mutation nous semble être une preuve convaincante de la *justice* de cette taxe et nous révéler en même temps l'élasticité particulière dont elle est douée, ainsi que sa facilité de perception basée elle-même sur les ressources immédiates du contribuable, au moment de l'acquitter. Nous remarquerons avec J.-B. Say [1] qu'étant payé sur un capital acquis à titre gratuit et sur lequel l'acquéreur n'avait pas toujours le droit de compter, cet impôt est d'une charge peu pénible pour l'héritier; car il est pris sur un bien que le nouveau possesseur n'avait pas encore compris dans ses revenus ordinaires, et dont l'État lui demande, au nom des besoins publics, une portion au moment il le reçoit.

Cet impôt a en outre, ainsi que le fait remarquer M. H. Passy [2], le caractère spécial d'être en un certain sens (autre, suivant nous, cependant que le sens *légal* et *vrai*) le plus direct de tous [3]; en effet, il est impossible à ceux qui les acquittent d'en rejeter la moindre partie sur des tiers. Envisagé dans ses conséquences économiques, il n'a rien d'aussi fâcheux que certains économistes l'ont prétendu. Il n'y a jamais qu'un accroissement de la fortune déjà acquise qui en rende passible; il ne fait qu'atténuer l'avantage attaché à l'entrée en possession d'un surcroît de richesses;

[1] *Cours d'économie politique*, t. II, p. 394.

[2] Art. *Impôt* du *Dictionnaire de l'économie politique*.

[3] M. Thiers dit avec raison que cette nature de contribution participe de l'impôt direct par la propriété sur laquelle elle repose, et cependant qu'elle est variable comme l'impôt indirect, puisqu'elle dépend du mouvement des choses, hausse ou baisse avec la prospérité régnante, comme les droits sur les consommations. « C'est, ajoute-t-il, un véritable impôt indirect sur la propriété. » (*De la Propriété*, livre IV.)

Digitized by Google

il n'entrave aucune opération et ne vient peser en aucune manière ni sur l'industrie ni sur la situation antérieure de ceux qui l'acquittent. Cet impôt ne nous paraît donc injuste et préjudiciable que par son excès, car il diminue alors dans une notable proportion le fonds dont l'importance règle le développement ou l'entretien de l'industrie du pays.

La principale objection contre les taxes frappant les successions et les translations de propriété du mort au vif dépend, dit Ricardo, cité sur ce point par Mac Culloch, de la circonstance qu'elles tombent entièrement sur un capital sans occasionner probablement un effort pour le remplacer, ni sans aiguillonner l'activité et l'économie. « Si, suivant » cet économiste [1], un legs de 1,000 liv. st. est sujet à une » taxe de 100 liv. st., le légataire considère son legs comme » étant seulement de 900 liv. st. et ne trouve pas de motifs » particuliers de retrancher les 100 liv. st. de droits sur sa » dépense; au contraire, s'il avait reçu les 1,000 liv. st. et » s'il était obligé de payer les 100 liv. st. au moyen d'une » taxe sur le revenu, sur le vin, les chevaux, les domesti- » ques, il voudrait probablement diminuer ou du moins ne » pas augmenter sa dépense de cette somme, et le capital » du pays ne serait point réduit. »

Il peut cependant être très-inopportun, comme le fait observer Mac Culloch [2], d'imposer ou d'accroître l'une des taxes indiquées par Ricardo, et pourvu que la taxe des successions soit renfermée dans des limites convenables, il doute avec nous que les considérations exposées par Ricardo méritent beaucoup de poids. La petite influence qu'a la taxe sur les légataires est peut-être, ajoute-t-il, justement indiquée par

[1] *Principes d'économie politique*, ch. VIII.

[2] *A Treatise on the principles and practical influence of taxation and the funding system.* (Ch. VII, *Stamp and legacy duties*; *section* II, *Legacy duties.*)

Digitized by Google

ce dernier écrivain ; mais il faut se mettre dans l'esprit que l'individu qui laisse une propriété sait qu'elle sera soumise à l'impôt à son décès, et a par conséquent un motif additionnel pour épargner, afin que ses héritiers ne soient pas grevés par le paiement de la taxe.

M. de Hock, dans son récent ouvrage sur les *contributions et dettes publiques*, observe qu'on n'a pas seulement fait reposer les taxes sur les successions, sur les profits faits par les personnes qui les recueillent et sur les traditions de la fiscalité féodale, recueillies par les gouvernements modernes. « Des économistes de certaine nuance extrême ont, dit-il, trouvé une autre base pour les droits de succession. Ils ne reconnaissent au droit de tester et à la succession *ab intestat* aucun autre fondement que la déclaration de l'État, fondée sur le motif économique des avantages de ces dispositions pour stimuler l'activité des possesseurs, et rattacher les membres de la famille à un aide mutuel, par l'espoir de la succession réciproque. On en tire la conséquence que l'État peut rattacher à la déclaration de ce droit une taxe élevée, et qu'il pourrait même limiter ou refuser cette reconnaissance lorsque ces motifs manqueraient ou seraient contrebalancés par d'autres plus sérieux. L'auteur trouve certaines portions de vérité dans cette théorie, en ce sens que certains droits héréditaires ont plus besoin que d'autres de la protection du législateur ; mais la reconnaissance d'un droit par l'État ne lui semble pas pouvoir être jamais confondue avec une concession dont la perception d'une taxe arbitraire soit la condition. Il repousse encore plus énergiquement la théorie qui chercherait, dans la limitation du droit de tester et de la succession *ab intestat*, les moyens de faire cesser les inégalités de la possession.

Il établit par des rapprochements ingénieux les relations qui lient mutuellement certaines taxes sur les biens avec

Digitized by Google

les taxes sur les successions et pense que la légèreté des taxes sur les immeubles en Angleterre et en France est une des raisons qui rendent des droits de succession très-élevés supportables dans ces deux pays. Il établit d'une manière très-claire le fondement des taxes sur les biens de main morte (*æquivalent gebühr*) destinées à composer l'absence de droits de succession sur les biens de certaines corporations; enfin il met en relief une idée bienveillante de la législation autrichienne, qui mitige la dureté des perceptions de droits de succession réitérés à des termes trop rapprochés, en concédant des remises de droits aux successions lorsque dix ans ne se sont pas écoulés depuis la précédente mutation, remises d'autant plus fortes que l'intervalle entre les successions est moindre. Qu'on ait pris en considération les mutations par décès dans ces dispositions peu connues de la loi autrichienne du 3 mai 1850, l'auteur peut l'approuver; mais c'est avec raison qu'il critique la prise en considération des transmissions entre vifs sous le même rapport.

Examinons si les législations fiscales des divers pays, dans leurs rapports avec les mutations de biens par décès, n'offrent pas à la pratique certaines bases équitables exemptes de toute vexation à l'égard des contribuables, en suivant les modifications périodiques que les progrès de la civilisation et ceux de l'industrie ont nécessairement fait introduire, ou qui seraient encore à désirer dans la législation sur cet objet important.

En remontant aux premières années de l'empire de Rome, nous trouvons le plus ancien exemple d'une taxe sur les successions qui fut imposée par Auguste aux Romains sous le nom de *vicesima hæreditatum*, ou vingtième denier des héritages, dont le produit, dit Tacite, était affecté à l'entretien de la caisse militaire. Dion Cassius (liv. LV) nous

Digitized by Google

informe que ce droit était levé sur toutes les successions, legs et donations à cause de mort, excepté sur celles du degré le plus rapproché et sur les pauvres. Pline a donné quelques-unes des raisons de la première exception ; en parlant de la *vicesima*, il l'appelle : *tributum tolerabile et facile hœredibus*, *duntaxat extraneis*, *domesticis grave*. Et un peu plus loin il ajoute : *Itaque illis* (c'est-à-dire aux étrangers), *irrogatum*, *his* (aux proches), *remissum videlicet*, *quod manifestum erat*, *quanto cum dolore laturi seu potius non laturi homines essent*, *distringi aliquid et abradi bonis quæ sanguine*, *gentilitate*, *sacrorum denique societate meruissent*, *quæque nunquam ut aliena et speranda*, *sed ut sua semperque possessa*, *ac deinceps proximo cuique transmittenda cepissent*. (*Panegyricus*, cap. XXXVII.)

En addition à ces raisons, pour exempter de la *vicesima* les successions des proches, Adam Smith [1] a fait observer que la mort d'un père est assez rarement suivie d'un accroissement de fortune, mais parfois d'une véritable diminution de revenu des enfants qui vivent dans la même maison que lui ; que si le cas se présente, la charge d'une taxe sur son héritage doit évidemment être une blessante et cruelle aggravation de la perte qu'ils ont éprouvée ; mais que, d'un autre côté, la mort des chefs de famille met parfois aussi la richesse à la disposition de leurs enfants et autres descendants, et sous ce rapport il n'y a point, suivant lui, de bonnes raisons pour exempter les enfants d'un droit très-modéré.

Malgré les exemptions qu'elle comportait, la *vicesima hæreditatum* n'avait pas été, suivant ce que rapporte Hegewisch dans son ouvrage sur les finances romaines, reçue à Rome sans difficulté [2].

Ce droit qui frappait, d'après ce que dit aussi Dureau de la

[1] *Richesse des nations*, liv. V.
[2] Historischer Versuch, etc., p 201.

Digitized by Google

Malle [1], sur les héritiers collatéraux et sur tous les citoyens romains, à moins qu'ils n'héritassent comme agnats en vertu des Douze Tables, devint l'objet de diverses modifications. Néron, Trajan délivrèrent de cette charge un plus grand nombre de citoyens; les étrangers, les provinciaux en étaient exempts, et c'est pour les soumettre à cette taxe que Caracalla conféra le droit de cité romaine à tous ses sujets; on défalquait néanmoins de la matière imposable, dit le même auteur, les frais funéraires, les dettes et les pensions alimentaires, avant de payer l'impôt.

Les administrateurs chargés de percevoir la *vicesima hæreditatum* et d'apprécier les motifs d'exemption allégués par les contribuables, ainsi que de déduire les charges, s'appelaient *procuratores* ou *promagistri XX* (*vicesimæ hæreditatum*).

On voit par une loi insérée au Digeste (XLVII, 11, 10), qu'il fallait posséder moins de 50 *aurei* pour pouvoir être rangé dans la classe des pauvres exempts à ce titre. L'*aureus* équivalait à 27 fr. 94 c. de notre monnaie actuelle sous César, chiffre qui, multiplié par 50, donne la somme de 1,400 fr. environ. La valeur de l'*aureus* aurait, du reste, un peu décru sous Auguste et ses successeurs, d'après Dureau de la Malle, en s'abaissant jusqu'à 24 fr. 93 c. sous les Antonins.

Hegewisch semble admettre que l'exemption était plutôt fondée sur l'infériorité de la succession que sur celle de la fortune du successeur.

Il pense qu'à raison de la grandeur des richesses romaines et de l'habitude du célibat, les mutations sujettes à l'impôt étaient fréquentes et le produit fiscal considérable. « Les riches célibataires, dit-il [2], qui évitaient le mariage pour satisfaire librement et tranquillement leurs passions, étaient

[1] *Économie politique des Romains*, liv. IV, ch. XXI.
[2] P. 202.

Digitized by Google

entourés d'amis et de flatteurs qui supportaient tous les caprices et toutes les bizarreries de leurs opulents patrons pour être inscrits dans leur testament. Non-seulement les auteurs satyriques, qu'on pourrait taxer d'exagération, mais encore les prosateurs qui ont écrit de sang-froid, racontent les cajoleries à l'aide desquelles on cherchait à capter la succession des célibataires [1]. »

Auguste avait fixé le terme de rigueur pour l'acquittement du vingtième à cinq jours après le décès, qui devait être suivi immédiatement de l'ouverture du testament. Le Digeste accorde en sus aux absents un délai d'un jour par vingt milles de distance.

L'avide Caracalla éleva cette taxe au dixième, et pour hâter le paiement du droit il le frappa d'un intérêt de 12 pour cent, qui prenait cours à partir de l'échéance. Son successeur ramena à son taux primitif l'impôt qui fut supprimé à une époque ultérieure, dont la date exacte est restée inconnue [2].

Dans l'ancienne législation française, les jurisconsultes, en s'appuyant sur les principes du droit romain pour lutter contre le droit fiscal, avaient fait admettre l'exemption des droits de contrôle et de centième denier pour les successions et institutions contractuelles en ligne directe. Les lois de 1790 et de l'an VII ont rejeté l'exception qui était en faveur de la ligne directe.

Les jurisconsultes français considèrent en général la succession directe comme fondée à la fois sur le droit naturel et le droit civil, et lorsque les héritiers dans cette ligne recueillent les biens paternels, ils peuvent croire qu'ils prennent

[1] *Historischer Versuch über die Römischen Finanzen*, p. 203.

[2] Voyez, pour de plus amples détails sur les droits de succession à Rome, le savant ouvrage de M. Serrigny intitulé *Le droit public et administratif romain*, t. II, p. 172 et suivantes.

Digitized by Google

possession définitive des biens sur lesquels ils avaient déjà certains droits, au moins dans les limites de leur réserve légale. Il semblerait donc que la transmission en ligne directe pourrait être exempte de l'impôt des successions. Toutefois il ne faut pas oublier ce principe que l'impôt est le prix de la protection sociale ; les enfants qui héritent de leurs père et mère recueillent les fruits de cette protection ; ils doivent contribuer à la maintenir par un impôt sur les biens dont ils avaient la juste expectative, mais qu'ils ne possédaient pas en véritable copropriété. Seulement le taux de cette contribution doit être d'autant plus faible que le droit des héritiers dérive plus directement du droit naturel de succession.

Le principe régulateur de l'impôt des successions est donc de mesurer sa quotité sur la distance de la parenté. Moins les degrés sont rapprochés, moins par conséquent le successible devait compter sur la succession, et plus aussi la société peut élever le prix de sa protection. L'impôt se combine ainsi avec l'expectative plus ou moins éloignée que le successible pouvait avoir à l'égard des biens qui lui sont transmis. De ce principe à celui d'un impôt *progressif* sur les successions et donations, quand à leur importance, la distance est du reste infinie.

Aux termes de la loi française du 22 frimaire an VII, les déclarations de successions doivent être passées par les héritiers dans les six mois, à partir du jour du décès ; s'ils négligent d'accomplir cette formalité, ils sont condamnés à payer un demi-droit en sus. Toutefois, lorsque les notaires et autres officiers publics ont reçu des actes relatifs aux successions, c'est à eux qu'incombe la responsabilité de les faire enregistrer dans les délais prescrits : le défaut d'enregistrement donne lieu contre eux à une condamnation pécuniaire ou au double droit, qu'ils sont obligés de payer à titre d'amende.

Digitized by Google

Une difficulté de l'assiette de cet impôt, c'est l'évaluation des biens. L'impôt étant assis sur le capital, il importe d'en bien connaître la valeur. L'article 14 de la loi du 22 frimaire an VII énumère les divers éléments qui doivent servir de base à cette appréciation. Pour la transmission des immeubles à titre gratuit, et notamment par décès, il faut prendre vingt fois l'évaluation du revenu. Pour les mutations à titre onéreux, c'est au contraire le prix énoncé dans l'acte qui détermine le montant du droit. Si le prix paraît inférieur à la valeur réelle, l'administration peut requérir une expertise. Le principe de l'établissement des droits sur un multiple du revenu fait peser le droit différemment sur les maisons de ville, sur les maisons de campagne, sur les terres en culture. Il favorise aussi certains pays dans lesquels la valeur vénale est supérieure au revenu dans une plus forte proportion que dans d'autres régions.

En matière de succession, le fisc perçoit en France le droit d'après la valeur des biens, sans tenir compte des charges. Il est impossible, suivant M. H. Passy, de concilier cette matière d'opérer avec les règles de l'équité. Des chiffres peuvent faire ressortir l'énormité de cette injustice en matérialisant la critique exprimée par le savant économiste et par tant d'autres écrivains.

Vous héritez de votre frère ou de votre oncle, qui possédait 500,000 francs d'immeubles sur lesquels il devait 450,000 fr. ; vous aurez néanmoins à payer au fisc 32,500 fr.

Quelques jours après un de vos amis hérite également de son frère ou de son oncle, qui a laissé 500,000 fr. aussi en valeurs immobilières, mais libres de toutes dettes ; il n'aura cependant à payer que les mêmes droits que vous, à savoir 32,500 fr.

D'où il résulte que, pour entrer en possession d'une fortune de même nature, mais neuf fois plus importante que la

Digitized by Google

vôtre, cet ami aura à acquitter, contrairement à toute base logique et équitable, la même charge, et environ 29,000 fr. de moins que vous, relativement à l'émolument définitif des deux successions recueillies. Il est évident que le système français, qui n'est pas suivi, ainsi que nous le constaterons bientôt, généralement sous ce rapport, a été fondé principalement sur la crainte des fraudes pouvant résulter de dettes simulées.

Un point essentiel, selon le même économiste que nous venons de citer, est que l'impôt établi sur les mutations par décès ne soit exigible qu'avec des délais, de façon à ce que les nouveaux propriétaires puissent se libérer au moyen des revenus des biens dont ils héritent, sans être obligés de contracter des emprunts ou de faire des ventes préjudiciables. Tel est le motif, sans doute, du délai de six mois accordé par l'administration de l'enregistrement, et qui paraît suffisant, au moins, pour les cas ordinaires dans lesquels le droit ne peut être considéré comme entamant le capital.

La loi fondamentale du 22 frimaire an VII n'a pas cessé d'être applicable dans la plupart de ses dispositions. Cependant, elle a été modifiée par celles du 27 ventôse an IX, du 28 avril 1816, du 21 avril 1832, enfin par la loi de finances du 18 mai 1850, qui complète la série des actes législatifs sur la matière de l'enregistrement. La plupart de ces changements consistent en élévations de tarifs.

En 1816, les besoins du Trésor l'obligeant à chercher des ressources dans l'accroissement des impôts, les droits fixes et proportionnels subirent une élévation considérable. Les lois du 15 mai 1818 et du 16 juin 1824 eurent pour but et pour effet de ramener la taxe sur certains actes à un taux plus modéré, mais sans toucher aux droits sur les mutations par décès. Comme chaque révolution crée presque toujours de nouveaux besoins, souvent même en allégeant certaines

Digitized by Google

charges préexistantes et qui sont frappées de quelque impopularité, le gouvernement introduisit dans la loi de finances, en 1832, un nouveau tarif qui augmenta les droits sur les donations entre vifs et mutations par décès de biens meubles et immeubles en ligne collatérale et entre personnes non parentes. Sur le rapport de M. Humann, cette proposition fut adoptée; elle n'apporta aucun changement au droit de mutation par succession en ligne directe. La faveur accordée par la loi de 1816 aux donations entre vifs par contrat de mariage fut maintenue. Depuis cette époque, la taxe est de 7, 8 ou 9 pour 100, pour les immeubles, suivant le degré de parenté collatérale. Le dernier chiffre n'atteint même que les personnes non parentes. On peut comparer dans le tableau ci-dessous les droits de succession résultant de cette législation.

Tableau indicatif des droits de mutation par décès perçus à la suite de la loi de 1832.

QUALITÉS DES HÉRITIERS.	DROIT PAR 100 FR. meubles. fr. c.	DROIT PAR 100 FR. immeubles. fr. c.
En ligne directe	0 25	1 »
Entre époux	1 50	3 »
Entre frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces	3 »	6 50
Entre grands-oncles et grand'tantes, petits-neveux et petites-nièces, cousins germains	4 »	7 »
Entre parents au delà du 4e degré, et jusqu'au 12e	5 »	8 »
Entre personnes non parentes	6 »	9 »

En 1848, un projet d'impôt progressif sur les successions et donations fut proposé par M. Goudchaux, ministre des finances, à l'Assemblée constituante. Le projet fut soumis à une commission composée de MM. Deslongrais, Gaslonde, A. Dubois, Barillon, Besnard, Chauffour, Douesnel, Durand de Romorantin, Gouttai, Mathieu Bodet, de Laussat, Dupont (de Bussac), Regnard, et de nous-même comme rapporteur.

La commission, dans son rapport en date du 1er septem-

Digitized by Google

bre 1848, concluait à écarter du projet le caractère progressif, mais elle avait accepté, du reste, quelques idées du projet gouvernemental, par exemple certaine élévation des droits; le rapprochement des droits imposés à la transmission des meubles et à celle des immeubles était substitué par la commission à l'assimilation des droits, sur ces deux sortes de biens, proposée dans le projet ministériel. Le projet donna lieu, suivant le système parlementaire alors porté à son maximum de liberté, à une multitude d'amendements. Il fut discuté dans les séances du 30 janvier et du 1er février 1849. Le droit proposé sur la transmission des immeubles en ligne directe fut rejeté comme trop considérable par l'assemblée constituante, et M. Passy, nouveau ministre des finances, manifesta l'intention de remanier le projet soumis aux délibérations de l'assemblée.

M. Fould réalisa à cet égard certaines modifications en 1850, en empruntant quelque chose aux études faites en 1848. Ces modifications atteignirent une espèce de valeur qui jusque là avait été épargnée, et firent cesser la vieille distinction établie entre les meubles et les immeubles, et que les progrès de la civilisation, en exhaussant successivement l'importance des valeurs mobilières, tendent à faire disparaître.

Désormais les mutations par décès et les transmissions entre vifs à titre gratuit d'inscriptions sur le grand livre de la dette publique ont été soumises au même droit que les successions ou donations ordinaires; et par là a cessé un privilége très-contestable.

Cette loi du budget des recettes de 1850 (15 mai), art. 10, a soumis aussi à ce même impôt les mutations par décès de fonds publics et d'actions des compagnies ou sociétés d'industrie et de finances appartenant à des étrangers et dépendant d'une succession réglée par la loi française, dispo-

Digitized by Google

sitions rendues applicables par l'art. 11 de la loi du 13 mai 1863, aux obligations des mêmes compagnies et sociétés.

Le cours moyen de la Bourse au jour de la transmission sert de base pour déterminer le capital.

Les dispositions de la loi du 18 mai 1850 ont été considérées comme devant donner aux recettes de l'État, actuellement, une valeur de plus de 27 millions, c'est-à-dire 15 millions 750 mille francs pour les sept derniers mois de 1850. D'après les comptes de recettes, ce résultat ne paraît pas avoir été atteint immédiatement pour beaucoup plus de moitié. En 1849 le produit du droit avait été de 34,285,709 fr. (centimes non compris). En 1850 il a été de 42,023,743 fr., à savoir :

En ligne directe.	11,799,634 fr.
Entre époux.	8,002,537
En lignes collatérales diverses. .	20,823,536
Entre individus non parents. . .	5,198,036
Total.	42,023,743

Dès 1851, le produit s'élevait à 49,493,718 fr.

Il a été :

	En 1858.	En 1863.	
En ligne directe.	19,362,068 fr.	20,324,139 fr.	22
Entre époux.	8,415,007	9,012,915	69
En lignes collatérales diverses. . . .	34,225,435	37,206,226	71
Entre non parents.	8,622,729	9,860,882	87
Total.	70,625,239	76,404,164	49

Enfin, en 1864, le montant des droits constatés, y compris le décime de l'an VII, mais abstraction faite de celui rétabli en 1862, a atteint le chiffre de 81,026,486 fr. se subdivisant ainsi qu'il suit :

Digitized by Google

	VALEURS sur lesquelles les droits ont été assis	MONTANT des droits constatés.
En ligne directe	2,072,319,344 f.	22,806,873 f.
Entre époux	300,275,419	9,908,460
En lignes collatérales	522,992,476	38,340,089
Entre personnes non parentes	100,798,134	9,971,064
TOTAL	.....	81,026,486

Le produit des droits et demi-droits en sus a été, en outre, de 1,266,821 fr.

M. Gouin, rapporteur du budget des recettes, répondant aux adversaires de l'égalité des droits, sur les meubles et les immeubles, disait que les raisons qui jusqu'alors avaient fait admettre une différence de taxe entre les divers genres de biens, ne subsistaient plus dans l'époque actuelle.

En l'an VII, en effet, les valeurs mobilières ne constituaient pas, comme de nos jours, une grande partie de la fortune de la France. Le vieux prestige particulier à la propriété foncière n'était pas tout à fait effacé.

On pouvait toutefois alléguer, à l'appui de l'ancienne différence des droits, la valeur d'accroissement particulière aux propriétés foncières, et faire aussi observer que le mode d'évaluation des immeubles tendait souvent à leur attribuer un allégement de taxe qu'une proportion différente dans le taux même de l'impôt pouvait seule racheter.

L'estimation des immeubles en capital, suivant le denier vingt par rapport au revenu est, en effet, pour les transmissions à titre gratuit de ces biens, une sorte d'avantage que le gouvernement a eu la pensée de détruire en établissant la proportion généralement plus exacte du denier vingt-cinq, suivant une proposition portée au corps législatif dans la session de 1852, mais qui a été retirée peu de temps après.

Voici le détail des droits actuels sur les mutations par décès :

Digitized by Google

Tableau indicatif des droits de mutation par décès perçus depuis 1850.

QUALITÉS DES HÉRITIERS.	DROIT PAR 100 FR. Meubles. fr. c.	Immeubles. fr. c.
En ligne directe.	1 »	1 »
Entre époux (en vertu de testament).	3 »	3 »
Entre frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces. .	6 50	6 50
Entre grands-oncles et grand'tantes, petits-neveux et petites-nièces, cousins germains.	7 »	7 »
Entre parents au delà du 4e degré, et jusqu'au 12e. . . .	8 »	8 »
Entre personnes non parentes (y compris les conjoints appelés en vertu de la loi).	9 »	9 »

Le second décime de guerre, établi temporairement par la loi du 14 juillet 1855, et rétabli au même titre en 1862, sur les droits d'enregistrement, a pu soulever, quant aux droits de mutation par décès, des objections spéciales.

La loi du 8 juin 1864 a du reste, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, réduit ce second décime à un demi-décime.

Comme les droits de succession portent sur la totalité de biens de certaines familles, on pourrait voir avec regret une sorte d'impôt sur les fortunes, établi par la loterie de la mort, dans un impôt particulier et temporaire sur les successions.

M. Rau traite en particulier, à propos des *Gebühren* [1] de l'Allemagne, des droits sur les successions, et il paraîtrait résulter de ce qu'il rapporte à cet égard, que sur plusieurs points du continent européen, ces droits, qui sont généralement, du reste, gradués partout suivant le degré de parenté entre le défunt et le successible, ainsi que nous l'avons fait observer plus haut, sont moins développés que dans la législation fiscale française.

En Allemagne, l'*Erbschaftaccise* de Bade, établie par une loi du 4 janvier 1812, exempte les descendants en ligne di-

[1] § 237.

Digitized by Google

recte, ne demande aux ascendants, neveux et nièces, conjoints, frères et sœurs, que 1/3 pour 100 de la succession, et 2 pour 100 seulement aux autres successeurs. Pour 1861, elle a produit 5,555,000 florins.

La loi bavaroise du 11 septembre 1825 faisait porter un droit de 1/4 pour 100 sur les successions échues à des héritiers aux 3e et 4e degrés. Le taux s'élevait à 3 pour 100 pour les parents les plus éloignés et à 5 pour 100 pour les successeurs non parents.

La loi actuelle du 25 mai 1852 porte à 1 kr. par florin ou 5/6 pour 100 le droit sur les successions entre frères et sœurs, à 1 kr. ou 1 2/3 pour 100 entre parents du 3e degré, à 2 kr. entre parents du 4e degré, et à 3 kr. ou 5 pour 100 entre les autres héritiers.

Dans le grand-duché de Hesse, la taxe sur les successions en ligne collatérale a produit 65,000 florins de 1857 à 1859.

En Autriche, l'impôt sur les successions, établi en 1759 et réglé aussi par une patente du 8 septembre 1810, était fixé sur le pied de 10 pour 100, mais il n'atteignait pas les héritiers du sang. Les héritages au-dessus de 100 florins de valeur, et différents objets déterminés, comme les lots dans les loteries, les intérêts dans les mines, les meubles, le linge, les vêtements, les outils d'agriculture, étaient exempts d'impôt. Enfin les dettes étaient déduites de l'actif de la succession.

L'impôt, après avoir été aboli en 1840, a été rétabli, comme branche du timbre en 1850. Les héritiers en ligne directe payent 1 pour 100; les collatéraux rapprochés 4 pour 100; les autres successeurs 8 pour 100. Le produit pour l'Autriche a été, d'après M. Rau, de 3,366,321 florins en moyenne de 1853 à 1856, et, en 1862, de 4,392,000 florins [1].

[1] Voy. Rau, § 405 : A. Ritter von Hauer, *Beitraege zur Geschichte der œster-*

Digitized by Google

La taxe sur les successions résulte en Prusse d'un droit de timbre sur les mutations [1].

M. de Reden a mentionné la *Collateral Erbsteuer* de Mecklembourg-Schwerin [2].

Dans le canton de Vaud, les droits de succession s'élèvent jusqu'à 9 pour 100 [3].

Dans celui de Lucerne, au rapport de M. Rau, d'après la loi de finances de 1844, les héritiers directs et conjugaux sont exempts. Pour les autres, le droit est gradué de 2 à 12 pour 100, et le produit en 1861 a été de 6,700 fr.

En Russie, les collatéraux et les étrangers, seuls soumis à l'impôt, payent 4 pour 100.

La taxe sur les successions, abolie à la chute de la domination française dans les États continentaux de la maison de Savoie, y a été rétablie en 1821 et aggravée en 1851, suivant ce que rapporte M. Cibrario, dans son livre sur l'origine et les progrès des institutions de la monarchie de Savoie [4]. D'après M. Rau, cette taxe a produit en 1855, 4,558,416 livres.

« La taxe sur les successions dans toutes les provinces de l'Émilie forme, d'après M. Pepoli [5], une partie de l'impôt sur l'enregistrement, et est réglée par les mêmes lois qui ont

reichischen Finanzen; et Tégoborski, *Des finances et du crédit public de l'Autriche*, et *suprà* ch. du Timbre.

[1] D'après M. Hofmann (p. 423 et suiv.), les successions d'une valeur nette non supérieure à 50 florins sont exemptes en Prusse de la taxe qui est perçue régulièrement, soit par l'autorisation fiscale, soit par les tribunaux chargés du partage. Les successions ou legs en ligne directe sont pareillement exempts de droit.

Il en est de même des legs pour services rendus jusqu'à concurrence de 300 thalers. En dehors de ces exemptions, on perçoit un droit qui varie suivant les échelons de 1, 2, 4 et 8 0/0.

[2] *Finanz statistik*, t. I, p. 1122.

[3] Voy. p. 125 de la brochure de M. Philippon. Il a été question d'imposer dans le canton de Vaud la partie mobilière seule dans les successions. *Ibid.*, p. 42.

[4] Turin, 1854, 1re partie, p. 303.

[5] *Rapport de* 1860 *sur le budget de l'Émilie* (en italien).

Digitized by Google

établi ce dernier. Sont cependant exemptes de la taxe les successions en ligne directe; et dans les provinces de Modène l'exemption s'étend même aux frères et aussi aux neveux quand ils héritent en vertu du droit de représentation.

» A Parme et en Romagne les hérédités composées d'objets mobiliers sont également frappées d'une taxe; mais, à Parme, la proportion de la taxe est moins élevée que pour les successions immobilières, tandis qu'au contraire, en Romagne, la loi ne fait pas de distinction entre les unes et les autres, pas plus que la loi sarde. A Modène, les seuls objets mobiliers que la loi assujettisse à une taxe sont les créances hypothécaires où non, et dans une proportion égale à celle qui est fixée pour les immeubles. Si dans cette partie la loi de Parme et celle de Modène sont en désaccord, elles concordent cependant dans la base de perception de la taxe pour les successions immobilières, la loi parmesane ayant établi que cette taxe doit être liquidée sur la rente cadastrale des immeubles multipliée par vingt, et la loi de Modène ayant aussi adopté l'estimation, au double de sa valeur, du chiffre porté au cens de la province; mais ni l'une ni l'autre de ces lois n'accorde à l'administration ni aux parties la faculté de prouver que la valeur déterminée de cette manière ne correspond pas à la valeur réelle.

» La loi romagnole, au contraire, établit une base de perception identique à celle de la loi sarde, c'est-à-dire la valeur réelle des biens héréditaires énoncée dans la déclaration des parties, ou estimée contradictoirement par des experts, si l'administration ne croit pas exacte la déclaration qui a été faite.

» La loi de Romagne, comme celle de Parme, impose l'obligation aux officiers de l'état civil (qui, en Romagne comme en Piémont, ne sont souvent encore que les curés) de transmettre aux receveurs ou préposés de l'enregistrement

Digitized by Google

une liste des personnes décédées dans la circonscription de leurs paroisses. »

M. Pepoli donne, dans un tableau comparatif, sous le n° 5 du 2e fascicule des annexes de son rapport si instructif, les diverses quotités de taxe proportionnées aux degrés de parenté entre les défunts d'une part, les héritiers et légataires de l'autre. On voit par ce tableau que les droits de succession qui s'élevaient jusqu'à 10 pour 100 en Piémont, ne dépassaient pas 8 pour 100 dans les Romagnes, 5,62 1/2 p. 100 dans les États de Parme, et 5 pour 100 dans le Modenais. Le produit dans ces derniers pays était élevé par lui approximativement, à 272,000 liv. pour les Romagnes, 89,000 liv. à Parme et 29,000 à Modène.

Tous ces détails sont aujourd'hui absorbés par la législation générale établie en 1862 pour tout le royaume italien.

D'après cette loi, les droits du fisc sont :

Pour la ligne directe.	1/2 p. 100
Entre époux.	2
Entre oncles, frères, neveux.	5
Entre cousins germains	7
Entre parents successibles.	9
Pour les autres héritiers.	10

Les enfants adoptés, qui recueillent la succession de l'adoptant, ne paient qu'un droit de 1/2 pour 100, et se trouvent ainsi placés au même rang que les enfants légitimes. Le projet de loi de M. Minghetti, du 18 avril 1864, qui n'a pas abouti, ne considérait pas les enfants adoptifs comme descendants de l'adoptant, et proposait d'admettre qu'ils paieraient la moitié de la taxe que, sans l'adoption, ils auraient payée, à raison de leur rapport de parenté avec l'adoptant.

Les établissements de bienfaisance et d'instruction ne

Digitized by Google

paient que 5 pour 100 des successions qu'ils recueillent.

L'impôt est perçu sur les biens meubles et immeubles de la succession. Si la valeur des meubles ne résulte pas d'un inventaire en forme authentique, on la porte à 3 pour 100 de la valeur totale de la succession, sauf preuve du contraire.

La valeur des immeubles est calculée d'après leur valeur relative, que l'on multiplie par vingt.

Les actions industrielles et commerciales, ayant cours à la Bourse, et les rentes sur l'État sont taxées à raison de leur valeur courante, lors de l'ouverture de la succession.

La loi admet en déduction de la succession les dettes et les charges d'hérédité ; l'héritier devra exhiber les titres des dettes, en même temps qu'une déclaration des créanciers, légalisée par un notaire, un juge ou un syndic, constatant que la dette existe encore tout entière ou en partie au moment de l'ouverture de la succession. Les dettes commerciales sont admises sur la simple présentation des livres de commerce. Dans le cas d'infidélité de déclaration, ceux qui l'auront signée sont tenus conjointement au paiement d'une taxe triple de celle qu'ils auraient payée sans la fraude, sans préjudice des peines pénales.

Les créances litigieuses peuvent donner lieu à des restrictions de droits, à réclamer dans un intervalle de deux ans, à partir du jour du jugement qui les annule ou les réduit.

Depuis la loi de 1862, MM. Minghetti et Sella ont présenté, le premier, le 18 avril 1864, l'autre, le 13 décembre 1865, deux projets de la loi nouveaux qui n'ont point été adoptés. M. Scialaja, dans ses projets de réforme financiers, modifiera probablement la loi de 1862, qui est seule actuellement pratiquée en Italie.

L'impôt sur les successions collatérales existait dans les

Digitized by Google

Provinces-Unies; dans la Gueldre il n'atteignait que les immeubles, et aussi les obligations et rentes. Dans l'Over-Yssel et la Drenthe il frappait les successions dans leur intégrité. Il s'étendit sous cette forme dans les diverses provinces et atteignit son taux le plus élevé en Hollande et en Zélande. Il y fut porté à 10 pour 100, et même en Hollande à 11 pour 100. Si l'héritier était étranger à la province, la réciprocité des conventions fixait le droit au double. Dans diverses provinces, des mesures étaient prises pour compenser le droit de succession collatérale auquel échapperaient les biens des Églises et des fondations, par des perceptions périodiques d'époque en époque, ou levées au moment du décès ou du remplacement des supérieurs [1].

Après la formation du royaume des Pays-Bas une loi de 1817 posa des règles qui servent encore de fondement à la législation des deux États dans lesquels le royaume des Pays-Bas s'est divisé, la Belgique et les Pays-Bas proprement dits. Nous allons exposer brièvement ces principes en nous occupant d'abord de la Belgique.

Les droits sur les successions sont portés au budget de 1865 à 12 millions de francs.

La législation belge reconnaît deux droits fiscaux distincts relativement aux successions. D'après le 1er § de l'art. 1er de la loi du 27 décembre 1817, il est perçu, à titre de *droit de succession*, un impôt sur la valeur de tout ce qui sera recueilli ou acquis, dans la succession d'un habitant du royaume décédé après le 31 décembre 1817.

D'après le 3e § du même article, il est également perçu, à titre de *droit de mutation*, un impôt sur la valeur des biens immeubles situés dans le royaume des Pays-Bas, recueillis ou acquis, en proprité ou en usufruit, par le décès de quel-

[1] Sickença, *Bijdrage tot de Geschiedenis der Belastingen in Nederland*, p 429 à 431.

Digitized by Google

qu'un qui n'y est pas réputé habitant et décédant après le 31 décembre 1817.

L'art. 12 énumère les diverses dettes qui doivent être portées au passif de la succession d'un habitant du royaume pour la liquidation du droit de succession. Le droit de succession doit au contraire être assis sans distraction des charges. Suivant l'art. 17, il est payé pour droit de succession, si la propriété est recueillie, entre époux, 4 pour 100; entre frères et sœurs, 4 pour 100 de ce qu'ils auraient recueilli *ab intestat* et 10 pour 100 de ce qu'ils acquièrent au delà; entre neveu et nièce, petit-neveu et petite-nièce, grand-oncle ou grand'tante, 6 pour 100 de ce qui leur serait échu *ab intestat* et 10 pour 100 de ce qu'ils recueillent au delà; entre tous autres parents ou personnes non parentes, 10 pour 100.

Il est payé pour droit de mutation 1 pour 100 en ligne directe, et 5 pour 100 en ligne collatérale.

Suivant l'art. 24, est exempt du droit de succession : 1° tout ce qui est recueilli ou acquis en ligne directe; 2° tout ce qui est recueilli ou acquis entre époux laissant un ou plusieurs enfants nés de leur commun mariage ou des descendants d'iceux; 3° tout ce qui est recueilli ou acquis par l'époux survivant dans la succession de l'époux prédécédé, en usufruit ou à titre de pension, si par le décès du premier mourant ses enfants, issus d'un précédent mariage, ou les descendants d'iceux, ont acquis la propriété ou sont chargés de la pension ; 4° tout ce qui est recueilli ou acquis dans la succession si la totalité de la valeur de la succession, distraction faite des dettes, ne s'élève pas au delà de 300 florins. Une loi de 1851, complétant celle de 1817, a assujetti à l'impôt en Belgique les successions en ligne directe. Suivant M. Rau, la taxe belge a produit en 1857 :

Digitized by Google

Pour la ligne directe.	1,573,556 fr.
Entre époux.	134,382
Pour les autres successions. . . .	7,703,654
Pour les immeubles échus à des étrangers[1].	268,182
Ensemble.	9,679,774

Dans les Pays-Bas, séparés de la Belgique après 1830, une loi du 13 mai 1859 a modifié la loi de 1817 : le principe le plus saillant de cette loi nouvelle est celui qui introduit un droit de mutation par décès imposé en sus du droit de succession aux valeurs mobilières[2]. On a voulu par ce moyen atteindre les capitaux en portefeuille, trop peu grevés d'impôt comparativement aux autres objets imposables. On a tenté d'introduire dans la discussion de cette loi néerlandaise le droit de succession en ligne directe, comme dans la loi belge du 17 décembre 1851 ; mais cette tentative a échoué.

La loi belge atteignant, par le droit de mutation qu'elle a placé à côté du droit de succession, tout à la fois les immeubles belges appartenant à des Français et les immeubles situés dans les pays voisins, et surtout en France, appartenant à la succession de personnes habitant la Belgique, cette incidence est devenue la source de difficultés diplomatiques, et elle a donné lieu à des discussions soulevées par l'initiative d'un honorable député, dans diverses sessions du corps législatif, et notamment dans celle de 1860. La loi belge a été considérée par plusieurs bons esprits comme excédant un peu sa portée naturelle par son incidence sur les immeubles situés en dehors du territoire belge. Elle a été critiquée comme ayant quelque chose de contraire aux règles de la réciprocité et aux principes de l'indépendance des territoires.

[1] C'est sans doute du droit de mutation qu'il s'agit.
[2] V. l'art. 1er, n° 1.

Digitized by Google

Nous renvoyons les lecteurs aux discours prononcés par M. Choque, relativement à cette difficulté, dans les sessions de 1859, de 1860 et de 1861, ainsi qu'aux réponses qui lui ont été faites au nom du Gouvernement.

Des droits de mutation par décès ont été rattachés en Espagne à une forme d'impôt qui paraît avoir porté tour à tour les noms de *registro* et de *derecho de hipotecas*. M. Conte se borne à nous apprendre que l'ensemble de l'impôt, dont les mutations par décès ne seraient qu'un objet spécial, est peu élevé et peu productif, puisqu'il ne dépasserait pas un revenu de 20 millions de réaux. Il ajoute que les successions en ligne directe, descendante et ascendante, sont exemptes de tout droit[1].

Si nous jetons nos regards sur la législation fiscale de la Grande-Bretagne, relativement aux droits de mutations par décès, nous y rencontrerons, au moins dans le passé, ce qu'on pourrait appeler des anomalies énormes, des bizarreries inexplicables[2].

Nous allons exposer ce qui existait dans ce pays il y a peu d'années, et qui nous paraît servir encore de base partielle à la législation actuelle. Reportons-nous avant 1853 :

Les droits de succession se divisent en trois classes : droits de preuves (*probate duties*) sur la succession mobilière quand il y a testament[3] ; lettres d'administration (*administrations letters*) sur la succession mobilière, quand le défunt

[1] Tome II, p. 132. Ce droit, malgré son nom spécial, fait pour tromper sur sa nature, paraît porter principalement sur les mutations d'immeubles. Il est gradué de 1 à 8 pour cent. *Ibid.*

[2] Voy., sur tous les détails qui suivent, Mac Culloch, *A treatise on the principles and practical influence of taxation* (ch. VII). Londres, 1re édition de 1845 et 2e édition de 1852.

[3] D'après Tomlins, la preuve des testaments se fait en la cour ecclésiastique du lieu du décès du testateur. Le juge ecclésiastique délivre des lettres testamentaires qui autorisent l'exécution du testament. Toutes les contestations relatives à l'*interprétation* des testaments sont portées à la cour de chancellerie.

Digitized by Google

est mort *intestat;* droits de legs enfin (*legacy duties*), qui grèvent non-seulement les legs mobiliers, mais aussi le reste de la propriété mobilière d'un testateur ou celle d'une personne décédée *ab intestat*, et qui peut être divisible entre ses proches parents. Les *legacy duties* frappent ainsi des valeurs que les droits de preuve et d'administration n'atteignent aucunement, comme le prix d'un immeuble dont le testateur a ordonné la vente et les sommes dont est grevé un immeuble par testament. Il en est de même des valeurs mobilières situées hors de la Grande-Bretagne, dépendant de la succession d'un Anglais qui y est domicilié.

Quelques transmissions sont soumises à l'une seulement de ces taxes, d'autres à deux à la fois, quelques autres en sont tout à fait exemptes.

Ces divers droits ont ce caractère commun de reposer seulement sur la propriété mobilière (*personal*). Il est vrai, toutefois, de remarquer que ces expressions renferment en Angleterre des objets plus importants qu'en France, à cause des jouissances emphytéotiques nombreuses (*leaseholds*) qui sont inusitées, au contraire, en France, et qui impriment un caractère mobilier à des droits très-importants à raison de leur durée, et que nous considérerions volontiers comme *réels* dans notre pays. Les deux premières taxes dont nous parlons ne frappent même pas, comme nous venons de le voir, toute espèce de valeurs mobilières dans le sens anglais. Ce qui n'est pas moins à remarquer, c'est que ces deux mêmes taxes sont sans aucune relation graduée avec la qualité des personnes appelées à prendre part aux héritages.

Elles présentent, du reste, en outre, dans leurs applications, certaines anomalies, notamment quant à leur rapport avec les valeurs sur lesquelles elles sont assises.

Ainsi, les droits de *preuves* suivent une proportionnalité approximative du taux de 2 pour 100 jusqu'à certaine quo-

Digitized by Google

tité de fortune (1,500 à 2,000 l. sterl.). Au delà de cette valeur, la proportion s'abaisse, et l'impôt, loin de réaliser la progression rêvée par les théoriciens démocratiques, devient en quelque sorte *rétrogressif*. Enfin, l'impôt devient fixe à une certaine limite, quelque accroissement qui puisse exister dans la fortune, et il a pour maximum le taux fixé pour les transmissions d'une valeur égale à un million de livres sterling.

Les lettres d'administration grèvent aussi les successions, qu'elles frappent d'un droit d'environ 3 pour 100 jusqu'au chiffre de 2,000 livres sterling pour les valeurs transmises; mais au delà de cette limite l'impôt s'allége et descend à environ 2 pour 100. Pour un million de livres sterling, par exemple, le droit est de 22,500 livres; au delà de ce chiffre, comme pour les *probate duties*, l'impôt n'est plus susceptible d'accroissement.

Ainsi, l'on a pu voir dans la Grande-Bretagne, jusqu'en 1853, à côté de l'*income tax* progressif établi au commencement de ce siècle, des droits de succession progressifs en sens inverse, comme pour attester ce dédain de la logique que respirent souvent les institutions traditionnelles de nos voisins. Quelque porté que fut Mac Culloch à justifier la législation aristocratique de l'Angleterre, il n'avait point pris sous son patronage la partialité étrange de la législation britannique sur les droits de succession en faveur des fortunes élevées : « Sans doute, dit-il, les fortunes supérieures à un million de livres sterling sont rares; mais lorsqu'elles se présentent, comme il arrive quelquefois, quelle bonne raison peut être assignée pour les exempter d'un accroissement proportionnel de charge ? »

Quant à l'allégement de la taxe sur les fortunes entre 2,000 livres sterling et un million de livres par rapport au taux auquel sont soumises les fortunes inférieures à 2,000 livres sterling, Mac Culloch l'appellait une *anomalie blessante*

Digitized by Google

qui ne devait pas continuer à déparer le code fiscal de la Grande-Bretagne.

Il n'était pas non plus facile de justifier la supériorité *des droits d'administration* relatifs aux successions *ab intestat* sur les droits de preuve auxquels sont soumises les successions testamentaires, bien que cette différence doive moins choquer les Anglais que nous, à cause du soin attentif qu'ils apportent à tester souvent même à un âge précoce de la vie. « Il n'y a point de raison, disait donc encore à ce sujet Mac Culloch, pour punir la veuve et les enfants de la négligence ou de l'ignorance de leur mari ou de leur père... Si l'on a pu supposer que l'imposition de taxes plus élevées sur les droits d'administration tendait à décourager la suppression et la destruction des testaments, il est au fond peu raisonnable de frapper une lourde taxe de ce genre pour décourager des actes criminels, qui doivent être vraiment rares. »

Les droits de *preuve* et d'*administration* sont perçus sans rien déduire ou allouer pour les dettes à la charge du défunt[1]; mais le droit payé en excès, relativement aux dettes qui grevaient la succession du décédé, peut être répété pendant trois années.

Les administrateurs et exécuteurs testamentaires peuvent obtenir crédit des *commissaires du revenu intérieur*, en achetant ce crédit au taux élevé d'un intérêt de 10 pour 100.

Le droit sur les legs (*legacy duty*) était, d'après M. Mac Culloch écrivant en 1852, parmi les droits de succession du système fiscal britannique celui dont la fixation était établie déjà sur les bases les plus logiques. Il est proportionnel, dit-il, aux valeurs et gradué sur la parenté. Il s'élève à mesure que le degré de parenté est plus éloigné, et son tarif varie depuis la proportion de 1 pour 100 pour les transmissions

[1] Acte de la 55e année de Georges III, chap. CLXXXIV, p. 38.

Digitized by Google

en ligne directe jusqu'à celle de 10 pour 100 pour les transmissions entre étrangers.

Le mari ou la femme du défunt sont exemptés de la taxe, et les legs au-dessous de 20 livres sterling le sont aussi, bien que cette exception ne paraisse à Mac Culloch digne d'approbation que lorsqu'il s'agit de légataires parents à des degrés très-rapprochés.

Le droit sur les legs n'est pas avancé comme les droits de preuve et d'administration dans un court délai après la mort de celui dont la succession en est grevée. Il n'est acquitté que lorsque le legs ou la part même de succession est payée ou retenue : la *legacy duty* ne peut donc, comme les droits de preuve et d'administration, peser sur les biens insolvables.

L'anomalie la plus frappante peut-être que l'on pût remarquer dans la législation britannique sur les droits de succession, était celle qui était commune aux trois espèces de taxe dont nous avons parlé, et qui exemptait absolument de leur application les biens immobiliers et les biens substitués à l'aide d'un *settlement* ou donation entre vifs de nature, soit mobilière soit immobilière.

Il était d'ailleurs bizarre de voir ce cumul de droits partiels tombant spécialement et exclusivement sur les mêmes valeurs; car il y a, au moins habituellement, deux droits différents encourus lorsqu'il y a eu testament.

Mac Culloch a fait aisément ressortir l'injustice de l'incidence exclusivement mobilière de ces droits, très-imparfaitement compensée, disait-il, par la supériorité des droits de timbre qui grèvent la transmission entre vifs (*conveyance*) de la propriété immobilière. Il en a fait en même temps connaître l'origine historique. « La circonstance d'une propriété territoriale tenue sous une substitution (*settlement*) et ne pouvant être l'objet d'un testament ne peut, dit l'éco-

Digitized by Google

nomiste anglais, être invoquée pour l'exempter de la taxe.

« De quelle conséquence est-il pour le public que la possession d'un domaine ou de tout autre bien soit déterminée par une substitution établie dans un siècle passé ou par un testament qui remonte à un an de date, ou par une donation? La capacité de la propriété pour supporter la taxe ne peut être affectée par cette considération, et, par conséquent, si l'impôt est général, il doit affecter toute propriété qui descend *mortis causâ* ou par voie de donation d'un individu ou d'un autre, sans se référer aux conditions de la descendance.

» C'était en vérité le principe [1] d'après lequel M. Pitt proposait de procéder, lorsque les droits de preuve et de legs furent originairement introduits en 1796. Au lieu cependant de renfermer les droits sur la propriété mobilière et ceux sur la propriété immobilière dans un même bill, on jugea convenable de diviser la question en deux bills distincts, et le pouvoir du ministre sur le Parlement s'affaiblit tellement, que, le bill relatif à la propriété mobilière ayant été admis avec peu de difficulté, celui qui était relatif à la propriété foncière rencontra au contraire une telle opposition qu'il fut abandonné. »

M. Bright ne craignait pas d'imputer aux calculs de l'aristocratie foncière cet inégal résultat [2], et il assurait que la propriété mobilière avait payé, depuis 1797, cent millions

[1] Ce principe est tellement admis dans la législation française, qu'elle a imposé sur les biens de mainmorte en 1848 une taxe représentative du produit moyen des droits de mutation, taxe dont nous nous sommes occupés souvent, notamment en traitant de l'impôt foncier.

Cette taxe montre combien les impôts sur les mutations par décès sa rapprochent en réalité des impôts directs sur les biens, puisqu'on a pu calculer un véritable impôt direct d'après l'incidence moyenne de l'impôt indirect sur les successions.

[2] Discours prononcé devant l'association de la réforme financière à Liverpool, le 1er décembre 1859.

Digitized by Google

de livres sterling auxquels la propriété foncière eût dû contribuer.

Quant à la manière de remédier à cette inégalité, Mac Culloch ajoutait : « Il serait seulement nécessaire de supprimer ou de réduire à une valeur purement nominale les droits de preuve et d'administration, et de les remplacer, ainsi que la *legacy duty* actuelle, par un nouvel impôt combiné de manière à produire le même revenu ou un revenu plus grand, et qui affecterait également *tous* les legs et *toutes* les successions, quelles qu'en fussent la source, la nature ou le montant. »

L'auteur n'apercevait d'objection que sous le rapport de la nécessité éventuelle pour les héritiers de biens immeubles d'avancer des sommes considérables qu'ils n'auraient pas reçues dans la même nature de biens ; mais il était d'avis d'accorder dans ce cas des délais échelonnés sur plusieurs années pour l'acquittement du droit.

La réforme a été opérée, mais sur des bases différentes de celles qui étaient proposées par Mac Culloch. Le droit sur les legs a été élargi ; les droits de preuve et d'administration n'ont pas été modifiés. Le gouvernement anglais n'a pas voulu renoncer au profit que l'Échiquier en retire.

L'importance de la fortune mobilière dans le Royaume-Uni, et le poids considérable des taxes dont nous venons de parler, et dont certaines se cumulent dans divers cas, explique le produit assez considérable qui en a été relevé par Mac Culloch pour l'année 1843 et pour 1850, et qui se résume pour les trois royaumes dans les chiffres suivants :

Droits de preuve et d'administration en 1843. . .	987,511 l. 8 s. 5
Legacy duty.	1,235,616 l. 3 s. 3 1/2
Total.	2,143,127 l. 11 s. 8 1/2

En 1850, les *probates of will and letters of administration*

Digitized by Google

ont produit 940,720 liv. 14 st., et les *legacies*, 1,307,486 liv. 0 sch. 9 den.

Dans l'année terminée au 31 mars 1857, le produit net total pour le Royaume-Uni a été de 1,150,132 liv. st. pour les *probates*, et *les letters of administration*, ce qui n'implique pas, depuis 1850, ni même depuis 1843, une augmentation très-considérable.

Il en a été un peu différemment des *legacy duties*.

Dans l'intervalle, la législation des droits sur les legs a en effet, de 1850 à 1857, été, ainsi que nous venons de le dire, sérieusement modifiée. C'est M. Gladstone qui a proposé, dans son *financial statement* du 18 avril 1853, de supprimer toute inégalité relativement aux droits de mutation par décès. Il a traité en détail la question dans un discours à la date du 12 mai suivant, et il a insisté sur la nécessité de faire disparaître l'immunité de la propriété foncière et de la propriété substituée en général [1].

D'après l'art. 2 du ch. LI des statuts de la 16e et 17e année de Victoria, en date du 4 août 1853, le mot *succession* est entendu de toute dévolution de propriété ou de revenu, à cause de mort à une autre personne en possession ou en expectance, et le donateur (*settlor*) est compris au nombre des *prédécesseurs* dans le sens de la loi.

D'après l'art. 32, certaines exemptions antérieures de droits au profit de la propriété mobilière (*personnal*) sont conservées relativement à l'application du droit de succession nouveau.

[1] « The importance of the bearing of this proposal is to be considered with reference to two great classes of property which have hithertho been either exclusively or in the main exempt from all charge upon death or upon succession: firstly real property whether settled or unsettled; and secondly settled property whether personal or real. »

» ... If the exemption of real property is difficult to defend, how much more difficult is it in my view, at least, to defend the exemption of settled personalty! »

Digitized by Google

Les droits payés doivent, aux termes de l'art. 51, être quittancés avec un timbre relatif à la quotité de l'impôt dû. L'art. 46 règle les amendes pour défaut de déclarations.

C'est l'art. 10 qui règle la quotité des droits sur les successions et la généralité de l'incidence du droit nouveau qui remplace l'ancienne *legacy duty*.

Cet article établit les taxes suivantes pour toute disposition de propriété après décès, sans distinguer la nature des biens transmis [1] :

Ligne directe descendante ou ascendante.	1 0/0
Si le successeur est frère ou sœur ou descendant du frère ou de la sœur du défunt.	3 0/0
Si le successeur est frère ou sœur ou descendant du frère ou de la sœur de l'aïeul ou de l'aïeule du défunt.	6 0/0
Succession entre tous autres collatéraux ou entre étrangers. .	10 0/0

Ce bill, malgré l'importance de son principe, n'a pas ajouté ce qu'on eût pu en attendre aux ressources de l'Échiquier britannique, car les *legacies* qui donnaient, vers 1850, plus de 1,300,000 liv. st., ont, dans l'année terminée au 31 mars 1857, produit seulement 1,865,257 liv. st. Nous comparons, relativement à ces diverses époques, les produits nets, tels qu'ils sont fournis par les comptes de finances britanniques.

Voici, à l'égard des causes qui ont rendu si minime l'accroissement, les paroles de M. Gladstone dans la séance des Communes du 10 février 1860 :

[1] La proposition était rendue dans les termes suivants : « The proposition as it stands before the committee is at follows : « Tkat towards raising the supply granted » to her Majesty the stamp duties payable by law upon or for, or in respect of » *Legacies*, shall be granted and made payable upon and for every succession to » the beneficial enjoyment of any real or personal estate, or to the receipt of any » portion or additional portion of the income or profits thereof that may take place » upon or in consequence of the death of any person, under whatever title » whether existing or future, such succession may be derived. » (*Times* du 13 mai.)

Digitized by Google

« Le droit de succession n'a pas produit ce qu'on en attendait en partie, ou plutôt principalement, parce qu'il s'est trouvé que sous la loi de succession la propriété immobilière se transmet en ligne directe dans un beaucoup plus grand nombre de cas que la propriété mobilière ; de sorte que si 100 millions de livres sterling par an, en propriété foncière, étaient soumis au droit de succession, ce total ne rapporterait pas la même moyenne que s'il eût consisté en propriété mobilière. Je n'ai pas besoin de dire, ce qui est connu du comité, qu'il est tenu compte seulement de l'intérêt viager pour la propriété foncière, mais qu'en outre, la propriété foncière, transmise en ligne directe de père en fils, paye seulement 1 pour 100. Or, cette transmission directe est plus fréquente dans un grand nombre de cas pour la propriété immobilière que pour la propriété mobilière, et, par suite, le revenu provenant de cette source a atteint son maximum plus lentement que nous ne l'avions prévu. »

M. Bright, dans son discours du 1er décembre 1859, à l'Association de la réforme financière, a insisté sur ce même résultat, en faisant aussi remarquer la différence du mode de supputation par le fisc des valeurs mobilières et des terres, les premières étant estimées à leur valeur vénale, et les autres d'après « un calcul basé sur la valeur annuelle de la terre et sur l'âge de la personne à qui elle a été laissée. » Le motif de cette différence paraît être tiré de la condition de substitution qui pèse sur les propriétés foncières, et qui n'y fait voir pour le législateur anglais que des *usufruits*, ce que M. Gladstone appelle des *intérêts viagers*.

Nous bornons ici ces notions déjà fort longues et un peu obscures sur la législation anglaise des droits de succession.

Digitized by Google

Lorsque le système fiscal d'un pays approche de son apogée, les droits de succession dont nous parlons en ce moment semblent fournir, les derniers encore avec les droits sur les autres mutations, par une sorte d'élasticité particulière, des ressources nouvelles. On serait porté à le penser ainsi lorsqu'on voit ces droits naître à Rome au siècle d'Auguste, et aussi lorsqu'on relève certaines assertions qui se rapportent à l'histoire financière de la république de Hollande dans le XVIIIe siècle, où les taxes de cette nature étaient parvenues à un taux extraordinaire et presque incroyable, suivant le témoignage d'Adam Smith, dans le Ve livre de la *Richesse des nations*. « Les successions collatérales sont taxées en Hollande, dit-il, depuis 5 jusqu'à 30 p. 100 de toute la valeur de la succession, à raison de la proximité du degré de parenté. Les legs ou donations testamentaires à des collatéraux sont assujettis aux mêmes droits. Les transmissions d'un mari à sa femme ou d'une femme à son mari sont taxées au 50e denier. La succession lugubre, *luctuosa hæreditas*, par laquelle les ascendants succèdent aux descendants, est taxée au 20e denier seulement. Les successions directes, ou celles des descendants qui succèdent aux ascendants, ne payent point de droits [1]. »

Aujourd'hui, d'après ce que nous avons vu plus haut, la législation hollandaise, qui exempte toujours les successions en ligne directe, est revenue à des termes relativement très-modérés, d'après les tarifs connus, et aussi d'après le pro-

[1] Dans les *Mémoires concernant les impositions et droits en Europe*, il est aussi question de droits sur les successions de 25 p. 100 à Bâle. Mais, comme Sickenga, M. Rovère van Breughel, dans son *Opuscule sur les impôts hollandais* (*Over de Belastingen*, etc.), n'évalue qu'au 10e denier, plus un dixième en sus, les droits les plus élevés de succession collatérale dans la province de Hollande en 1786 (p. 151); cela reste loin de l'assertion d'Adam Smith, qui peut donc être environnée de doutes légitimes, pour ne rien dire de plus. Il est probable que Smith aura voulu parler des droits sur les successions d'étrangers qui, en doublant le droit ordinaire, pouvaient s'élever à 22 p. 100.

Digitized by Google

duit des droits, qui est seulement de 2,500,000 florins environ [1].

Le développement rélativement moderne des droits sur les successions est, jusqu'à un certain point, démontré encore par l'histoire financière de la France depuis un demi-siècle.

On peut remarquer enfin que la généralisation et l'élévation des droits de ce genre en Angleterre sont pareillement récentes, et que dans les budgets de différents peuples et particulièrement de l'Allemagne, cette source reste pour ainsi dire encore relativement presque vierge.

Une des questions pratiques les plus importantes que présentent les droits sur les successions, et que nous avons déjà signalée plus haut, est celle de savoir s'il convient de faire porter ces droits sur l'actif de la succession brut ou net de dettes.

La loi française a adopté le premier système, et la loi belge, comme l'ancienne loi autrichienne et, il paraît aussi, la loi prussienne, a préféré le second.

Le législateur anglais s'est rapproché aussi du principe en vigueur dans la législation belge sous ce rapport, ainsi que nous l'avons vu plus haut.

Nous croyons que le système de la loi française comporte, relativement à cette question, une amélioration qui sera souhaitable dès que les ressources budgétaires et l'étude des détails d'exécution permettront de la réaliser. Asseoir le droit de succession sur un actif neutralisé par des dettes est contraire à la règle élémentaire de la proportionnalité, et l'espèce d'isolement dans lequel se trouve sous ce rapport placée notre législation, doit appeler tôt ou tard l'attention des esprits sérieux et jaloux de progrès réels dans l'institution des taxes.

[1] Engels, p. 266.

Digitized by Google

Cette amélioration serait d'autant plus digne d'examen que, dans le surplus de ses dispositions, la loi française sur l'impôt des successions est pleine de simplicité et de symétrie, et l'emporte considérablement, par exemple, sur la législation anglaise à laquelle elle paraît cependant avoir servi de modèle dans le dernier acte de celle-ci, beaucoup plus rationnel que ceux dont il avait été précédé.

Digitized by Google

CHAPITRE IV.

IMPOTS SUR LES TRANSMISSIONS DE BIENS ENTRE VIFS A TITRE GRATUIT ET ONÉREUX ET SUR DIVERSES CONVENTIONS.

SECTION I.

IMPOTS SUR LES DONATIONS.

Après l'impôt sur les transmissions de biens par décès, se présente naturellement à l'examen l'impôt sur les transmissions entre vifs à titre gratuit. Cette nature de transmission, qui porte dans le langage du droit civil le nom de *donation*, est, ainsi que nous l'avons déjà remarqué, imposée, comme la précédente, selon les liens et les qualités qui existent entre les donateurs et les donataires. Sous la féodalité déjà, les droits de contrôle et d'insinuation qui frappaient ce genre de mutation étaient calculés jusqu'à certain point sur le rang et la qualité des contractants. Ce principe a été remplacé par une autre base de graduation. Les étrangers et les collatéraux qui reçoivent une donation, recueillent un avantage sur lequel ils n'avaient pas d'expectative légale, et c'est sans doute à cause de cet avantage inattendu que la taxe qui leur incombe est d'un taux élevé, puisqu'elle s'élève graduellement jusqu'à 9 pour 100. Les dons en ligne directe, qui sont l'anticipation d'un avantage

Digitized by Google

espéré, les dons entre époux qui sont la suite naturelle de la communauté d'existence, mutations sur lesquelles nous allons revenir tout à l'heure, sont soumis à une contribution qui varie suivant les circonstances et le moment de la transmission, certaine faveur étant notamment sous ce dernier rapport accordée aux transmissions renfermées dans les contrats de mariage. La taxe dans ces divers cas est, en général, d'un taux inférieur et ne dépasse pas 4,50 p. 100 [1].

La loi de 1790, en fondant le droit unique de l'enregistrement pour tenir lieu des contributions multiples d'insinuation, de contrôle et de centième denier, distingua les donations *actuelles* des donations *éventuelles et indéterminées*. Les premières payaient depuis 10 sous jusqu'à 4 livres pour 100 livres, suivant les degrés de parenté; les autres étaient taxées au quinzième du revenu.

La loi du 22 frimaire an VII simplifia cette taxation en séparant d'abord les donations en deux grandes catégories : celles qui étaient faites hors mariage et celles qui résultaient d'un contrat de mariage. Le tarif des premières fut différent suivant les liens de famille des parties; ainsi l'art. 69 de cette loi taxa à 1 fr. 25 c. par 100 fr. les donations de meubles entre parents en ligne directe, et au double les donations immobilières. Les mutations de même nature entre individus d'un autre degré de parenté ou même entre étrangers payaient : pour les meubles 2,50, pour les immeubles 5 p. 100.

Quant aux donations par contrats de mariage, elles furent, comme autrefois, l'objet d'une faveur spéciale. Ainsi, sous la féodalité, elles étaient, avec les mutations en ligne directe,

[1] Pour les donations d'immeubles entre époux pendant le mariage. Le minimum du droit est relatif à la donation des meubles en ligne directe par contrat de mariage qui n'est assujettie qu'au droit de 1 fr. 25 pour 100. V. pour ces diverses gradations de droits le *Tableau* inséré dans l'ouvrage de M. Demante, 2e édition, p. 541.

Digitized by Google

exemptes du droit d'insinuation; la loi de l'an VII abaissa le tarif sur ces actes à la moitié de ce qu'il était pour les mêmes transmissions en ligne directe.

Enfin les donations éventuelles furent même par la loi assujetties à un droit fixe de 3 fr.

Ces bases ont été en partie conservées jusqu'à nous[1]. Cependant la loi du 28 avril 1816, en maintenant la taxe sur les donations entre parents hors mariage, appliqua un tarif plus élevé à celles qui interviendraient entre étrangers : elles furent soumises à un droit de 3,50 et 7 p. 100, suivant qu'elles étaient mobilières ou immobilières. Après celle de 1816, la loi du 21 avril 1832 apporta une nouvelle modification à cet ordre de choses. Elle éleva le droit à mesure que la parenté diminuait, et aujourd'hui, depuis 1850, les droits sont établis de la manière suivante pour les donations entre collatéraux et non parents :

Entre frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces, 4,50 p. 100 sur les donations entre vifs par contrat, et 6,50 sur les donations hors contrat;

Entre grands-oncles et grand'tantes, petits-neveux et petites-nièces, cousins germains, 5 et 7 p. 100; entre parents au delà du quatrième degré jusqu'au douzième, 5,50 et 8 p. 100; et entre personnes non parentes, 6 et 9 p. 100. Enfin le droit fixe auquel étaient assujetties les donations éventuelles fut élevé de 3 fr. à 5 fr.

Quoique le législateur ait rapproché ainsi les droits sur les donations, des droits sur les mutations par décès, les premiers de ces droits restent en plusieurs cas plus onéreux que les droits de mutations par décès, surtout en ligne

[1] D'après l'article 8 de la loi du 25 juin 1841, le droit de transmission des offices ne descend jamais néanmoins au-dessous de 2 p. 100, même en ligne directe. L'effet de cette loi est représenté dans les comptes de finances par un produit d'environ 1,200,000 fr. en 1860 (p. 122).

Digitized by Google

directe, mais la distinction des droits sur les meubles et des droits sur les immeubles n'existe plus pour les donations entre vifs, non plus que pour les mutations par décès.

Il n'est peut-être pas aisé du reste de démontrer l'*aitiologie* rationnelle de toutes les différences entre les droits sur les donations et les droits sur les successions.

Il est une sorte de donation entre vifs qui a paru mériter un sort particulier, c'est l'acte par lequel les ascendants font un partage anticipé de leurs biens entre leurs enfants. Avant 1789, la même coutume existait sous le nom de *démission de biens;* seulement, quoique cet acte ne pût être considéré comme testamentaire, puisqu'il était exécuté du vivant du donateur, ce n'était guère non plus une donation entre vifs, parce que le démettant pouvait presque sous toutes les coutumes la révoquer. Cette faculté ayant été abolie par le Code Napoléon (art. 1075 et suiv.) qui attribue à la donation emportant partage le *caractère de l'irrévocabilité*, ces actes furent compris par la loi du 22 frimaire an VII parmi les donations entre vifs en ligne directe et soumis aux mêmes droits.

La loi du 16 juin 1824 crut devoir encourager cet acte d'une manière particulière et en abaissa le tarif à 25 c. par 100 fr. sur les meubles et à 1 p. 100 sur les immeubles, et l'art. 10 de la loi du 18 mai 1850 ayant prescrit que, dans toutes les mutations à titre gratuit ou par décès, le droit perçu sur les meubles serait le même que celui qui est établi sur les transmissions d'immeubles de même nature, les donations portant partage, mobilières et immobilières, se trouvent soumises actuellement au droit uniforme de 1 p. 100.

Ce n'est pas sans raison que la loi de 1824 a favorisé ce sentiment du père de famille désireux d'ouvrir d'avance sa succession entre ses enfants, et d'obvier aux discussions que tout autre partage pourrait occasionner après lui. C'est surtout dans les campagnes de certains pays que cette cou-

Digitized by Google

tume est usitée. On conçoit, en effet, que l'agriculteur dont la terre ne peut valoir que par son travail, doit chercher, au moment où l'âge lui enlève ses forces, à assurer la continuation de l'exploitation qui a été la préoccupation constante de sa vie. En dehors de son propre intérêt, il est quelquefois poussé à le faire par le désir d'empêcher tout motif de désunion dans sa famille et d'opérer des partages d'une convenance assurée, parce que personne ne peut mieux que lui apprécier la valeur des biens qu'il a cultivés, et les dispositions de ses enfants pour tel ou tel genre d'exploitation. Enfin, par un tel acte, il arrête quelquefois ces morcellements de propriétés que la loi a souvent cherché à limiter, et si la grande propriété avait suivi ces errements dans le continent européen, elle eut pu assurer, en quelques circonstances dans l'ordre politique, cette continuation des influenees locales qui est un des principaux éléments de la stabilité des institutions.

Toutefois la loi de 1824 n'a pas complétement atteint le but d'encouragement qu'elle s'était proposé. En abaissant le tarif des partages anticipés d'ascendants à descendants, elle disposa que le droit de transcription d'un demi pour cent, dû en sus du droit de mutation d'après la loi du 28 avril 1816, ne pourrait être exigé qu'au moment même de la transcription. Il en résulte que, pour s'exempter de ce second droit de moitié plus fort que le droit de mutation lui-même, un grand nombre de familles se dispensent de faire transcrire l'acte de partage. C'est ainsi qu'on a constaté, par exemple, que, depuis 1856, le nombre des partages va en croissant, tandis que le nombre des transcriptions diminue jusqu'à n'atteindre que le septième à peine des mutations réelles qui s'élèvent à environ 39,000 par an. De là cette double conséquence : perte pour le Trésor et danger pour la sûreté de la convention, car la propriété n'étant transmise,

Digitized by Google

à l'égard des tiers, que du jour de la transcription, le père de famille n'a qu'à aliéner un seul des immeubles donnés pour annuler le partage, et, d'un autre côté, le donataire, dont le titre est resté incomplet, ne peut profiter des biens à lui échus, qu'en faisant transcrire l'acte et en supportant seul, dans ce cas, des frais qui auraient dû être répartis entre tous les intéressés. La disposition supplémentaire de la loi de 1824, pour avoir voulu trop les favoriser, semble donc compromettre ce genre de mutations. Elle a en outre cet inconvénient qu'elle traite les descendants d'une autre manière que les collatéraux ou que les étrangers, car ces derniers, qu'ils acquièrent un immeuble par succession ou par donation entre vifs, payent les mêmes droits, tandis que les enfants, dans le second cas, ont à acquitter une taxe plus que double, s'ils veulent aller jusqu'à la transcription. Ces inconvénients, signalés depuis un certain nombre d'années, et reproduits dans une pétition adressée récemment au Sénat par quelques officiers ministériels [1], fixeront probablement l'attention de l'administration. Il conviendrait peut-être, ainsi qu'on a proposé de le faire, de substituer un droit fixe au droit proportionnel de transcription des actes de partages en question, sauf à élever, s'il était nécessaire, le droit de mutation. Il a été calculé en effet que la perte du Trésor, par suite de cette modification, pourrait être de 5 à 600,000 fr.

Une autre sorte de donation, le *don manuel*, qui avait, jusqu'en 1850, échappé à l'impôt, y a été assujettie par l'article 6 de la loi du 15 mai 1850 ainsi conçu :

« Les actes renfermant soit la déclaration pour le donataire ou ses représentants, soit la reconnaissance judiciaire d'un don manuel, seront sujets aux droits de donation. »

L'art. 7 de la même loi atteint également les transmis-

[1] Voyez le *Moniteur* du 24 mars 1861.

Digitized by Google

sions entre vifs à titre gratuit d'inscriptions sur le grand livre de la dette publique.

On peut juger de l'importance que les donations en ligne directe ont acquise en France par ce fait qu'avec le droit très-minime auquel elles sont soumises, elles ont produit, en 1859, près de 11 millions, c'est-à-dire près des deux tiers de ce qu'a produit la taxe sur les successions en ligne directe pour la même année. Les donations entre époux ont donné, en 1859, au Trésor, moins de 60,000 fr., tandis que les donations collatérales fournissent presque 2 millions, et celles qui ont lieu entre personnes non parentes dépassent 1 million, en tenant compte, il est vrai, des droits considérables dont ces donations sont frappées. La véritable cause qui restreint à un chiffre inférieur le capital des valeurs transmises entre vifs à titre gratuit entre époux, c'est que la plupart des libéralités entre conjoints sont ajournées au décès du donateur, et les mutations par décès entre époux intéressent un chiffre de valeurs considérables (255,000,000 fr. en 1858). Les mutations par décès en ligne collatérale portaient à la même époque sur 466 millions de valeurs, et les mutations par décès entre personnes non parentes s'appliquaient à 87 millions de valeurs. Les donations entre époux vivants n'intéressaient pas 3 millions de valeurs.

Voici, pour l'exercice 1864, le détail de la perception des droits sur les transmissions entre vifs à titre gratuit, y compris le décime de l'an VII, mais abstraction faite du double décime rétabli en 1862.

	VALEURS sur lesquelles les droits ont été assis.	MONTANT des droits constatés.
En ligne directe	802,013,189f.	12,199,831f.
Entre époux	2,543,273	73,228
En lignes collatérales	34,450,090	2,233,909
Entre personnes non parentes	14,749,798	1,348,312
TOTAL	.....	15,855,280f.

Digitized by Google

Les droits et demi-droits en sus se sont, en outre, élevés à 116,592 fr.

Les donations sont taxées dans tous les pays où les droits de mutation ont atteint certains développements.

Dans le grand-duché de Bade, elles sont imposées comme les transmissions par décès.

En Autriche et en Russie, le tarif des donations paraît aussi se confondre avec celui des mutations à titre onéreux.

En Italie les donations sont taxées comme les transmissions par décès. La déclaration des parties sert de base d'évaluation.

En Angleterre, les droits sur les donations nommées *settlements*, étaient seulement de 1 livre par 1,000 livres sterling sur les *settlements* en argent. Pour les *settlements* en propriétés, le droit qui les frappait était le droit ordinaire d'acte timbré de 35 schellings [1]. Il paraît que le *settlement* est compris, ainsi que nous l'avons dit plus haut, dans les modes de succéder atteints par l'acte du 4 août 1853, où l'on lit, art. 2 : « The term predecessor shall denote settlor, disposer, testator, obligor, ancestor, or other person from whom the interest of the successor is or shall be derived. »

[1] *V. Tracts of the Liverpool financial reform association*, année 1851, n° 25, *the stamp Laws*, page 8, et Mac Culloch, p. 289. Ce dernier écrivain explique la véritable nature du contrat de *settlement* dans des termes qu'il nous paraît intéressant de reproduire comme jetant un grand jour sur un acte aussi fréquent qu'important dans la constitution de la propriété de la famille anglaise. « L'objet d'un *settlement*, dit-il, est de retirer un immeuble du commerce et, quelquefois aussi, de le soustraire à l'action des créanciers, de le fixer dans la famille du propriétaire en dépit de son extravagance ou de son incapacité constante, et d'en assurer la transmission aux enfants, malgré les dettes et les engagements du possesseur usufructuaire. Le propriétaire peut, à l'occasion de son mariage, assurer l'immeuble à sa femme et à sa famille, en conservant le plein pouvoir, s'il lui plaît, de régler sa division entre eux. »

Digitized by Google

SECTION II.

IMPOTS SUR LES TRANSMISSIONS A TITRE ONÉREUX.

PRÉLIMINAIRES.

Étudions maintenant les droits qui portent sur les transmissions à titre onéreux, et recherchons avant tout s'ils ne pourraient être critiqués comme apportant, lorsqu'ils sont trop considérables, un certain obstacle à la circulation des biens et à la liberté des transactions, et comme donnant lieu, sous un autre rapport, à des fraudes trop faciles. Pour la prospérité générale, on ne doit point, à notre avis, semer d'obstacles la mutation et l'échange des propriétés foncières; car c'est par ce moyen que toute espèce de capital peut arriver à ceux qui l'emploieront le mieux, en augmentant les productions du pays. « Pourquoi, dit Say, cet homme veut-il vendre sa terre? C'est parce qu'il a en vue l'établissement d'une industrie dans laquelle ses fonds lui rapporteront davantage. Pourquoi cet autre veut-il acheter la même terre? C'est pour placer les fonds qui lui rapportent trop peu ou qui sont oisifs, ou bien parce qu'il la croit susceptible d'améliorations. La transmutation augmente le revenu général, puisqu'elle augmente le revenu des deux contractants. Si les frais sont assez considérables pour empêcher l'affaire de se terminer, ils sont un obstacle à cet accroissement du revenu de la société. »

M. Say n'est pas le seul économiste qui ait attaqué ce genre d'impôt, et diverses objections contre les taxes sur les mutations de biens à titre onéreux ont été faites aussi

Digitized by Google

par M. de Montyon. D'après lui, ce genre de transmissions ne peut, ni aux yeux de la justice ni au point de vue des intérêts généraux, donner ouverture à un impôt additionnel indépendant de la contribution déjà perçue sur les produits de la propriété. « Les échanges, dit-il, n'étant que des déplacements de propriétés, et les ventes n'étant que des échanges d'une valeur réelle contre une valeur monétaire, valeur fictive, mais réalisée par une convention générale; comme de ces dispositions il ne résulte ni accroissement dans la masse totale des valeurs imposables, ni addition de fortune pour aucun des contractants, mais seulement un avantage de convenance ou d'affection, il n'est aucune juste cause pour que ces mutations donnent lieu à une excrescence d'impôt. »

« L'impôt causé pour mutation de propriétés foncières nuit évidemment à la mise en valeur des terres, puisqu'il tend à en maintenir la propriété sur la tête de personnes qui manquent des connaissances, du loisir, du goût, des moyens nécessaires pour donner à la terre toute la valeur dont elle est susceptible. Le propriétaire qui réside à une grande distance du lieu où sont situées ses terres, celui que les fonctions de son état obligent de s'en éloigner, celui à qui la vie rurale ne convient pas, ne peuvent soigner et surveiller leurs biens que très-imparfaitement; le propriétaire, obéré de dettes, est dans l'impossibilité de faire sur ses terres des impenses d'amélioration dont il pourrait tirer un très-grand avantage; il ne peut même les entretenir en bon état, les munir de bâtiments nécessaires à leur exploitation, les garnir de bestiaux en quantité suffisante pour les engraisser. Il est donc intéressant, pour le succès de l'agriculture, que ces propriétaires transmettent leurs biens à qui est plus en état d'en tirer parti; mais si une portion du prix de la vente est distraite par l'impôt, le propriétaire ne se déter-

Digitized by Google

minera qu'à la dernière extrémité, et après de longs délais, à subir cette perte; et, pendant ce temps, l'intérêt public et le commerce participeront à la perte qu'éprouvera l'intérêt particulier [1]. »

L'expérience n'a pas sanctionné les scrupules du respectable publiciste, et les taxes *modérées* sur les mutations n'ont jamais empêché les conventions appuyées sur des intérêts sérieux. D'un autre côté, si l'on considère que, comme certains économistes l'ont établi, ces droits frappent le plus souvent sur les deux parties contractantes dans une certaine proportion [2], et que, d'autre part, ils laissent aux spéculateurs la possibilité exactement prévue par eux de divers profits, il est impossible de ne pas reconnaître comme légitime la place qu'ils occupent à côté des droits sur les successions et donations dans le système financier de presque tous les États de l'Europe moderne. C'est leur trop grande élévation seule qu'il faut redouter, car elle pourrait aisément paralyser le mouvement des transactions sociales. C'est, en définitive, à ce jugement un peu plus résigné des taxes sur les transmissions de biens entre vifs, examinées en même temps quant à leur incidence et à leur mérite, que paraissent avoir abouti, malgré des prémisses très-sévères, d'autres économistes que ceux que nous venons de citer.

« Les impôts sur les ventes de terre, dit A. Smith [3], dans un passage qui rapproche des considérations très-contraires dans leur tendance, tombent en réalité sur le

[1] *De l'influence des divers systèmes d'impôts sur l'activité, la moralité et l'industrie des peuples*, section X.

[2] Dans son ouvrage sur la *Taxation*, p. 284, Mac Culloch fait très-bien observer qu'il y a certaine concurrence entre les acheteurs comme entre les vendeurs. Toutefois, au cas de vente forcée, il nous paraît évident que le droit est en entier supporté par le malheureux vendeur.

[3] *Richesse des nations*, liv. V, supp. aux art. 1 et 2. — Nous croyons l'opinion de Smith sur l'incidence exclusive des droits relatifs aux ventes moins exacte que celle de Mac Culloch.

Digitized by Google

vendeur, qui est presque toujours dans la nécessité de vendre, et dès lors obligé de prendre le prix qu'il peut avoir; l'acheteur n'est presque jamais dans la nécessité d'acheter, et ne donne par conséquent que le prix qu'il lui plaît de donner. Il examine ce que la terre lui coûtera tant en achat qu'en impôt; plus il sera obligé de payer comme impôt, moins il sera disposé à donner comme prix. De tels impôts tombent donc presque toujours sur une personne qui est déjà dans un état de nécessité, et ils doivent par conséquent être souvent durs et oppressifs. Les impôts sur la vente des maisons nouvellement bâties, quand la superficie est vendue sans le sol, tombent ordinairement sur l'acheteur, parce qu'il faut que l'entrepreneur de la construction ait en général son profit; autrement il faudrait qu'il abandonnât le métier. Ainsi, si celui-ci avance l'impôt, il faut qu'il en soit remboursé par l'acheteur. Les impôts sur la vente des maisons anciennement bâties, par la même raison que ceux sur la vente des terres, tombent en général sur le vendeur qui, le plus souvent, par arrangement d'affaires ou par nécessité, est obligé de vendre. Le nombre des maisons nouvellement bâties, qui sont annuellement mises en vente, se règle plus ou moins sur la demande. A moins que la demande ne soit telle que l'entrepreneur de bâtiments trouve son profit, toutes les dépenses payées, il ne bâtira plus de maisons. Le nombre de maisons anciennement bâties, qui, en quelque temps que ce soit, se trouvent être à vendre, est déterminé par des circonstances accidentelles, dont la plus grande partie n'a pas de rapport à la demande. Deux ou trois grandes banqueroutes dans une ville de commerce feront mettre au marché une quantité de maisons qu'il faudra vendre au prix qu'on pourra en avoir. Les impôts sur la vente des terrains à bâtir tombent en totalité sur le vendeur, par la même raison que ceux qui pèsent sur la vente des

Digitized by Google

terres. Les droits de timbre et les droits d'enregistrement des promesses et contrats pour argent prêté tombent en entier sur l'emprunteur, et, dans le fait, ils sont toujours payés par lui [1]. Les droits de la même espèce sur les actes de procédure tombent en entier sur les plaideurs; ils réduisent, pour les deux parties, la valeur de l'objet en litige. Plus il vous en coûte pour acquérir une propriété, moins elle a nécessairement pour vous de valeur nette quand elle est acquise.

» Tous les impôts établis sur les mutations de toute espèce de propriété, en tant qu'ils diminuent la valeur capitale de cette propriété, tendent à diminuer le fonds destiné à l'entretien du travail productif; tous sont plus ou moins des impôts dissipateurs, entamant les capitaux de gens qui n'entretiennent que des ouvriers productifs, pour grossir le revenu du souverain qui n'en entretient guère que de la classe non productive [2].

» De tels impôts, même lorsqu'ils sont proportionnés à la valeur de la propriété transmise, sont toujours inégaux, la fréquence des mutations n'étant pas toujours la même dans des propriétés de valeurs égales. Quand ils ne sont pas proportionnés à cette valeur (ce qui est le plus ordinaire pour la plupart des droits de timbre et d'enregistrement), ils sont encore bien plus inégaux; ils ne sont à aucun égard arbitraires, et ils sont ou peuvent être, pour tous les cas, parfaitement clairs et certains. Quoiqu'ils tombent quelquefois sur une personne qui n'a pas beaucoup de moyens de payer, cependant l'époque du payement est le plus souvent assez commode pour elle; le plus souvent elle doit avoir de l'argent au moment où l'impôt est exigible. Ces impôts se

[1] Voy. *infra* ce qu'a dit Sismondi dans le même sens. Mais d'autres écrivains ont émis des idées moins absolues à cet égard.

[2] Idée empreinte des exagérations de certains économistes anciens dans ces matières.

Digitized by Google

lèvent à très-peu de frais, et, en général, ils n'assujettissent les contribuables à aucune autre incommodité au delà de celle qui est toujours inévitable, celle de payer l'impôt. »

M. Destutt de Tracy s'est préoccupé avec excès peut-être de l'influence que les dissimulations introduites dans les actes pour éviter les droits fiscaux peuvent exercer sur le nombre des litiges. Malgré la longueur des citations que nous avons déjà faites, nous donnerons encore son opinion qui contribuera à établir de quelle variété d'aperçus le sujet qui nous occupe est susceptible :

« L'impôt sur les actes et, en général, sur les transactions sociales, dit-il, gêne la circulation des biens-fonds, et diminue leur valeur vénale en rendant leur translation très-coûteuse, augmente les frais de justice au point que le pauvre n'ose plus défendre ses droits, fait que toutes les affaires deviennent épineuses et difficiles, occasionne des recherches inquisitoriales et des vexations de la part des agents du fisc, et oblige à faire dans les actes des réticences ou même à y mettre des clauses et des évaluations illusoires qui ouvrent la porte à beaucoup d'iniquités et deviennent la source d'une foule de contestations et de malheurs.

» La portion de l'impôt qui tourne en accroissement de frais de justice et qui en fait partie, est certainement payée par les plaideurs sur qui les jugements font tomber ces frais, et il est difficile de dire à quelle classe de la société il est le plus nuisible. Cependant il est aisé de voir qu'il grève particulièrement le genre de propriétés qui est le plus sujet à contention. Or, comme ce sont les biens-fonds, l'établissement d'un tel impôt diminue certainement leur valeur vénale : d'où il suit que ceux qui les ont achetés depuis que l'impôt existe en sont un peu dédommagés d'avance par le moindre prix de leur acquisition, et que ceux qui les possédaient auparavant, supportent la perte toute entière s'ils

Digitized by Google

plaident, et supportent même une perte sans plaider et sans payer l'impôt, puisque la valeur de leur propriété en est diminuée.

» Par conséquent, si l'impôt cesse, ce n'est que restitution pour ces derniers, et il y a une portion de gain gratuit pour les autres; car ils se trouvent dans une meilleure position que celle sur laquelle ils avaient compté et d'après laquelle ils avaient fait leurs spéculations.

» Tout cela est encore vrai et est vrai sans restriction de la portion de l'impôt sur les transactions qui regarde les achats et les ventes, tels que les lots et ventes, centième denier, amortissement et autres. Cette portion de l'impôt est totalement payée par celui qui possède le bien au moment où il est ainsi grevé. Car celui qui le lui achète postérieurement ne le lui achète qu'en conséquence et ainsi ne paie réellement rien. Tout ce que l'on peut dire, c'est que si cet impôt sur les actes de vente de certains biens est accompagné d'autres impôts sur d'autres actes qui affectent d'autres genres de propriétés, d'autres emplois de capitaux, il arrive que ces biens ne sont pas les seuls qui soient détériorés, que par conséquent, la proportion est conservée, au moins en partie, et qu'ainsi une portion de la perte est prévenue par celle des autres; car le prix vénal de chaque espèce de revenu est relatif à celui de tous les autres. Ainsi, si toutes ces pertes pouvaient se balancer exactement, la perte totale résultant de l'impôt serait exactement et très-proportionnellement distribuée. C'est tout ce qu'on peut demander; car il faut bien qu'elle existe, puisque l'impôt est toujours une somme de moyens arrachée aux gouvernés pour être mise à la disposition des gouvernants [1]. »

Ce dernier aperçu est celui qui se présente finalement

[1] *Traité d'économie politique*, ch. XII.

Digitized by Google

après la critique détaillée de beaucoup de contributions. La nécessité est leur dernière justification, et si l'imposition des denrées de consommation est admise dans un budget, la taxation des contrats qui portent sur les objets les plus chers au plaisir, à la sécurité et à l'influence de l'homme, comme l'acquisition des propriétés foncières, doit être aussi acceptée dans certaine mesure. Outre cet argument de la nécessité, et à côté de lui il reste d'ailleurs la considération fort bien mise en relief récemment par M. de Hock [1], qu'une mutation de biens produit habituellement un double bénéfice : le premier est celui qui réalise souvent au profit du vendeur un excédant par rapport à ce qu'il a déboursé, et le second, plus considérable et plus constant, qui résulte de ce que l'objet transmis passe des mains de celui qui tient à s'en décharger dans celles de la personne que des intérêts économiques appellent à l'acquérir pour en retirer un plus grand profit.

Après avoir rappelé des opinions nombreuses et si diverses sur les droits fiscaux attachés à l'accomplissement des mutations de propriétés à titre onéreux, il sera nécessaire d'entrer dans quelques détails analytiques sur les points les plus remarquables de la législation financière appliquée notamment aux deux principaux modes de transmission à titre onéreux, c'est-à-dire les *ventes* et les *échanges*. Nous examinerons ensuite les impôts assis sur d'autres conventions.

[1] *Die œffentlichen abgeben und Schulden*, p. 234.

Digitized by Google

ARTICLE I.

VENTE.

La vente est le moyen le plus ordinaire des mutations à titre onéreux, et les droits d'enregistrement qui s'y rapportent composent la plus grande partie du revenu des taxes perçues sur les transmissions de cette nature. C'est pour ces motifs que nous étudierons d'abord ce genre de contrat.

La vente a succédé à l'échange proprement dit, après l'établissement de la monnaie créée pour rendre possible la vente elle-même. L'échange, en général, suppose l'appropriation des choses, leur transmissibilité, leur diversité[1]. Mais il suppose encore la convenance réciproque des objets que les parties se transmettent. Cette convenance n'existant pas dans tous les cas, et celui qui transfère un objet n'ayant pas toujours l'emploi de la chose transmissible directement par celui au profit duquel il opère lui-même la cession, l'usage d'une valeur intermédiaire représentative de tous les objets dans le commerce, et servant à payer les uns pour devenir ensuite, au profit du cédant, le moyen d'autres acquisitions, a dû nécessairement s'établir et se généraliser.

L'échange d'un objet contre une certaine quantité de monnaie[2] constitue ce que l'on appelle la vente. Ainsi que

[1] Voy. l'art. ÉCHANGE, du *Dictionnaire d'économie politique.*

[2] Appelée *prix* en droit français, *numerata pecunia* en droit romain. — *Institutes de Justinien*, liv. III, t. XXIV.

Digitized by Google

l'a dit J.-B. Say[1], une vente n'est que la moitié d'un échange. C'est vendre et acheter qui constitue une opération complète.

La législation civile de la vente peut intéresser surtout l'économiste et le financier, en tant qu'elle assure la sécurité et la liberté dans la transmission et l'échange des richesses, ainsi que la perception des taxes sur cette transmission.

Dans l'intérêt de la sécurité des acquisitions, diverses législations ont entouré le consentement des parties, relativement à la vente des immeubles, de certaines conditions de publicité obtenues soit par la nécessité d'une prise de possession ou ensaisinement, soit par des formalités de notification, comme la transcription des actes sur des registres publics exigée à diverses époques dans la législation française.

Le code Napoléon[2] a fait dériver du seul consentement des parties la validité du contrat de vente, et n'a exigé, pour lui donner tout son effet à l'égard des tiers, que la publicité de l'enregistrement, publicité en partie fictive et trompeuse, vu le nombre infini des bureaux dans lesquels elle peut être effectuée. Une loi de 1855 a modifié cet état de choses en décidant que, jusqu'à la transcription, les droits résultant des actes et jugements ne pourraient être opposés aux tiers qui auraient des droits sur l'immeuble[3].

En Allemagne, les ventes sont, en général, entourées de certaines conditions de publicité plus complètes que d'après le code Napoléon. Elles sont quelquefois constatées par la juridiction gracieuse des tribunaux.

En Angleterre, le droit primitif exigeait, pour la transmission des terres entre vifs, la formalité de la saisine. L'usage ayant autorisé la transmission sans ensaisinement

[1] *Cours complet d'économie politique*, 1re partie, ch. II.
[2] Art. 1328 et 1583.
[3] Art. 2 de la loi du 17 janvier 1855.

Digitized by Google

sous le mode appelé *bargain and sale*, Henri VIII exigea l'enregistrement des contrats de cette nature à la cour de Westminster dans un terme de six mois. Divers actes postérieurs autorisèrent l'enregistrement dans quelques cours déterminées, relativement aux immeubles situés dans leurs ressorts. Toutefois l'esprit des jurisconsultes anglais, qui, comme celui des jurisconsultes romains, corrige la fidélité aux principes traditionnels par des moyens nombreux de les éluder, a établi dans le mode de transmission appelé *lease and release*, la possibilité d'éviter cette nécessité d'enregistrement établie en vue d'une publicité salutaire [1]. Quelques lois locales ont remédié à cette situation par leur sévérité, et il paraît en outre, qu'un statut de la vingt-neuvième année de Charles II (C. 3) a restreint l'emploi de ce mode d'éluder l'*enrollment* des mutations entre vifs, en prohibant la transmission des terres ou héritages pour plus de trois ans, sans acte écrit. Mais l'enregistrement anglais ne paraît avoir donné lieu à aucune perception fiscale analogue à celle qui est usitée en France. C'est le droit de timbre qui atteint seul les *conveyances* ou mutations.

L'économiste n'a pas seulement à considérer le contrat de vente comme le véhicule principal de la circulation des biens dans la société humaine, il peut (et c'est d'ailleurs ici l'objet spécial de nos recherches) l'étudier dans ses rapports avec le revenu des États.

Les ventes ont été et sont, en effet, l'objet de droits assez considérables dans certains pays.

Les auteurs latins parlent d'une contribution nommée *centesima rerum venalium*. C'était une taxe d'un vingtième sur toutes les ventes de denrées de consommation seulement, taxe qui aurait été établie par Auguste et réduite sous

[1] Voy. Humphry's, *Observations on the actual state of the English laws*, etc., p. 150, et Tomlin's, *Law Dictionary*, v° BARGAIN.

Digitized by Google

Tibère [1]. Il y aurait eu en même temps, à Rome, un impôt du vingtième sur la vente des esclaves. Les ventes à l'enchère auraient de même été frappées par Tibère d'un impôt sur le pied d'*un demi* pour cent, qui s'est continué ou reproduit sous les princes du Bas-Empire; car un érudit a signalé dans l'histoire de ces époques une taxe sur les ventes établie par Valentin et Théodore, et appelée *siliquatium* du nom de *siliqua* donné à la vingt-quatrième partie d'une certaine monnaie d'or alors en usage. Le *siliquatium* devait être moitié à la charge du vendeur et moitié à celle de l'acheteur [2].

Un article de M. E. de Lauture (*Moniteur* du 26 août 1860) s'exprime ainsi au sujet de la législation chinoise : « Il y a de plus un droit de 5 pour 100 sur le capital pour enregistrement de la vente des terres, mais le produit de ce droit, appelé *yintchi*, reste dans les provinces, et le chiffre m'en est inconnu; il n'y a pas de droit d'enregistrement sur les maisons. »

L'impôt de l'*alcabala* en Espagne renfermait aussi bien une taxe de mutation qu'une sorte d'excise générale sur toutes les denrées, puisque la *vente* est l'une des circonstances dans lesquelles les législateurs financiers ont suivi les consommations. Mais on me paraît avoir rapproché à tort l'*alcabala* de nos droits d'enregistrement qui laissent aux conventions verbales et usuelles, pour les objets de consommation, une liberté parfaite, tandis que l'*alcabala* ne distinguait point, aussi complétement, entre les mutations mobilières et immobilières. La perception de cet impôt paraît avoir subi en Espagne des phases très-diverses et avoir été

[1] Voy. Dureau de la Malle, *Économie politique des Romains*, t. II, p. 460 à 466.

[2] Voy. *Saggio sullo stato civile e politico dei popoli d'Italia sotto il governo dei Gotti*, p. 36. Traduction d'un Mémoire de Sartorius.

Digitized by Google

l'objet de nombreuses tentatives d'amélioration. Ainsi, d'après l'un des historiens du célèbre cardinal Ximénès [1], cet impôt consistant dans le dixième du prix des ventes et échanges d'objets autres que les mules et chevaux de selle, livres, armes, oiseaux dressés pour la chasse, pain et blés étrangers importés par mer, avait été établi par les rois de Castille et de Léon, prédécesseurs d'Isabelle, pour fournir aux frais de la guerre contre les Maures. Cette taxe donnait lieu à beaucoup de difficultés, de frais et de fraudes. Ximénès, de concert avec Lopez, le plus habile financier qui fût alors dans la Castille, convertit l'*alcabala* en une cotisation par abonnement, avec promesse de la supprimer à la fin de la guerre. Suivant Moreau de Beaumont, qui écrivait au XVIIIe siècle, loin d'être supprimée, cette taxe s'était élevée à 14 pour 100, puis elle avait été réduite à 6 pour 100 [2]. Un autre écrivain de la même époque rapporte que le clergé était exempt de l'*alcabala*, que cet impôt était inégal et était fixé à 8 pour 100 sur toutes les marchandises qui entraient à Madrid. Il ajoute que dans plusieurs villes les marchands avaient la faculté de s'abonner pour le droit d'*alcabala*. Il regarde l'impôt comme spécial aux 22 provinces de la couronne de Castille [3].

Nous trouvons dans les ouvrages financiers espagnols modernes des indices du maintien de l'*alcabala*, sauf des exceptions nombreuses et des suppressions temporaires, jusque dans les premières années de notre siècle [4].

A. Smith cite, comme ayant existé dans le royaume de Naples, un impôt analogue à l'*alcabala*, sur les ventes, au

[1] *Histoire du cardinal Ximénès*, par Marsollier, p. 162 et suiv., et *Essais sur l'administration de la Castille, au* XVIe *siècle*, Gounon-Loubens.

[2] *Mémoires concernant les impositions et droits*, t. II, p. 455.

[3] Nouveau voyage en Espagne fait en 1777 et 1778, t. I, p. 351.

[4] V. notamment l'ouvrage de Juan Pinilla, tome II. M. Conte, t. I, p. 13, ne fait dater que de 1845 l'abolition de l'*alcabala*.

Digitized by Google

taux de 3 pour 100, et il fait remarquer que les municipalités ayant la faculté de l'acquitter par abonnement, et pouvant par conséquent en combiner la perception avec les exigences du commerce de chaque localité, ce droit ne pesait pas sur les transactions aussi lourdement qu'en Espagne.

Dans l'Italie actuelle, d'après la loi de 1862, le droit sur les ventes est de 2 pour 100 sur les meubles, et de 4 pour 100 sur les immeubles.

Adam Smith [1] parle, comme Moreau de Beaumont, d'une taxe sur les aliénations de toute nature, et par conséquent sur les ventes, dans les cantons de Berne, de Bâle et de Lucerne : elle aurait atteint même, dans ce dernier canton, le 10e de la valeur des propriétés vendues, dans le cas particulier où le vendeur se proposait de quitter le pays. Mais si le droit signalé s'est élevé aussi haut, il paraît avoir été fort réduit depuis dans divers cantons, et avoir même disparu récemment dans ceux de Zurich et de Lucerne. M. Rau mentionne toutefois l'existence d'une taxe de ce genre dans les cantons de Vaud et de Genève [2].

Dans les Provinces-Unies, il a existé, suivant M. de Rovère Van Breugel, indépendamment d'un droit de timbre, un droit proportionnel de mutation de biens meubles et immeubles entre vifs, dont le tarif et le mode de perception variaient dans chaque province [3]. D'après Sickenga [4], qui entre à cet égard dans divers détails, le principe de certaines levées sur l'acquisition ou la transmission des biens s'était développé en partie dans l'intérêt des caisses publiques, et en partie dans l'intérêt des fonctionnaires et des autorités

[1] *Richesse des nations*, liv. V.

[2] *Science des finances*, § 236 (*a*).

[3] *Des hypothèques, du droit de timbre et de greffe*. Bruxelles, 1817, p. 41 et suiv. — Il paraît, d'après Ad. Smith, que le droit sur la plupart des ventes était, en Hollande, de 2 1/2 pour 100 au siècle dernier.

[4] *Bijdragen*, etc., 1864, p. 423.

Digitized by Google

judiciaires intervenant dans les actes. Les droits étaient perçus tantôt sur les immeubles exclusivement, tantôt sur les biens de toute nature. Ils étaient suivant diverses distinctions, selon les provinces, du 33e 1/3, du 40e ou du 50e denier des aliénations. Le droit sur les aliénations s'élevait au double quand il était à la charge d'étrangers ; il descendait à moitié quand il s'agissait de ventes judiciaires.

On remplaça en 1805 les diverses taxes sur les aliénations par un seul droit de timbre, fixe pour quelques objets et proportionnel pour d'autres, sans bases très-précises, et établi, dans ce dernier cas, non sur la valeur des mutations, mais sur la dénomination des actes et sur le montant des sommes y énoncées.

« On ne sentit pas, dit M. Rovère Van Breugel, le danger de créer des marques de timbre de très-fortes sommes (il y en avait de 500 florins) pendant que chaque artiste pouvait les contrefaire. »

Après une courte invasion de la législation française par décret impérial de 1812, on eut la pensée de revenir à peu près au système de 1805, qui fut combattu par le financier que nous venons de citer.

En définitive, on maintint les bases de la loi française du 22 frimaire an VII, sauf diverses modifications introduites en 1824 et 1832. Aujourd'hui c'est la loi française de l'an VII, modifiée par des lois ultérieures, et aggravée par des centimes additionnels assez considérables, qui régit en Hollande les transmissions entre vifs, et qui les assujettit à un droit d'enregistrement proportionnel [1].

Un état de choses analogue à celui qui est en vigueur dans les Pays-Bas paraît exister en Belgique.

En Autriche, d'après M. Rau [2], la taxe sur l'aliénation

[1] Engels, p. 267 à 270.
[2] Rau, § 236 (*a*).

Digitized by Google

(*Veræusserung*) des immeubles est fixée à 3 1/2 pour 100.

En Russie, le droit sur les ventes, appelé *poschlina*, existe depuis fort longtemps [1]. Il atteint non-seulement les maisons et les terres, mais aussi les serfs que la législation du pays a pour ainsi dire considérés, jusqu'à nous, comme immeubles par destination. Ce droit porté d'abord à 10 pour 100, fut réduit à 6 pour 100 et introduit, en 1783, dans les provinces de la Baltique et dans celles de la petite Russie. En 1787 il fut réduit de nouveau à 5 pour 100, et depuis cette époque, à 4 pour 100 [2]. Bien que ce taux soit presque égal à celui qui est établi en France, le revenu moyen de cet impôt, qui s'appliquait encore à certains actes judiciaires et comprenait certains droits de sceau, ne dépassait guère, en 1800, 800,000 roubles, c'est-à-dire 3 millions 200,000 francs. Depuis lors nous trouvons rapportés, pour les produits généraux du timbre, de l'enregistrement et de certaines patentes en Russie, des chiffres supérieurs : 2,200,000 roubles d'argent d'après la *Revue de Westminster*, de janvier 1856 : 7,000,000 roubles papier d'après le *Moniteur* du 3 novembre 1854. Tous ces chiffres laissent voir une situation, relativement à la circulation des biens, très-différente de la nôtre.

Dans le grand-duché de Bade, une taxe de 2 1/2 pour 100, connue sous le nom de *Verkaufs-oder-immobilisen-accise*, frappe la vente des immeubles et même des redevances foncières (*Grundgefœllen*). Toutefois il y a exemption pour les aliénations au profit des descendants, des époux, des établissements publics et pour les ventes forcées par suite de poursuites hypothécaires [3].

[1] Tooke, *Vues de la Russie*, p. 520 et 544, t. II de l'édition anglaise. (Londres, 1799.)
[2] Rau, § 326 (*a*).
[3] *Ibid.*

Digitized by Google

En Wurtemberg, l'aliénation des immeubles est soumise à un droit de 1 pour 100 seulement [1].

Dans plusieurs des États de l'Amérique du Nord, il existe une taxe sur les ventes à l'encan, vente dont l'usage paraît bien répondre au caractère de la concurrence complétement libre qui se retrouve partout dans les institutions du pays. Cette taxe a dans quelques États une certaine importance. L'*Auction tax* rapportait, il y a quelques années, dans le Massachussets, 45 mille dollars; dans l'État de New-York, 87 mille; dans la Pensylvanie, 53 mille; dans le Maryland, 22 mille (non compris dans ces deux derniers États le montant des licences des *auctionneers*), et dans le Rhode-Island, 1,800 dollars [2].

En Angleterre, il y a à la fois des droits de licence imposés aux *auctionneers*, et des droits de vente sur les biens vendus aux enchères [3]. Les *conveyances* ou mutations sont aussi frappées d'un droit de timbre qui est en moyenne de 1 p. 100 sur la valeur des biens transférés. On trouve le tableau de ces droits qui ne dépassent pas 1,000 liv., quelle que soit, au-dessus de 100,000 liv. st., la valeur de l'immeuble, dans le statut anglais de 1850 [4]. Il est probable que cette taxe fournit, avec les droits de timbre qui atteignent les obliga-

[1] Rau, § 326 (*a*).

[2] *The american Almanach for the year* 1849.

[3] Tomlin's *Law Dictionary*, AUCTIONS.

[4] La vente d'immeubles ou meubles (*conveyance*), quand le prix n'excède pas 25 livres, paye 2 s. 6 d.

De 25 à 50		6 s.	» d.	De 275 à 300	1 l.	10 s.	
De 50 à 75		7	5	De 300 à 350	1	15	
De 75 à 100		10		De 350 à 400	2		
De 100 à 125		12	6	De 400 à 450	2	5	
De 125 à 150		15		De 450 à 500	2	10	
De 150 à 175		17	6	De 500 à 550	2	15	
De 175 à 200	1 l.			De 550 à 600	3		
De 200 à 225	1	2	6	Par 100 l. au-dessus de 600 l. ou par fraction de 100 l.	10		
De 225 à 250	1	5					
De 250 à 275	1	7	6				

Digitized by Google

tions (*bonds*) et les baux, les éléments principaux du produit de 1,333,397 liv. st., perçu en 1856-57 sur les *deeds and other instruments*, suivant les comptes financiers de la Grande-Bretagne. En tout cas le droit est léger, mais il est accompagné de circonstances qui rendent la vente des héritages très-onéreuse en Angleterre. « En Angleterre, dit M. G. de Beaumont, le droit du fisc est presque nul, et toute la dépense git dans la forme de l'acte. Ce n'est pas, du reste, le contrat lui-même qui est dispendieux, c'est l'examen des titres en vertu desquels la propriété que cet acte a pour objet est transmise [1] ».

Mais c'est en France que les transmissions entre vifs à titre onéreux ont occupé le plus le législateur fiscal et qu'elles donnent le revenu le plus considérable. Comprise, comme nous l'avons vu précédemment, sous la féodalité, parmi les droits de contrôle, de centième denier, de lots en vente, cette taxe ne montait pas à moins de 2 1/4 p. 100, indépendamment de diverses redevances variables suivant les provinces. La loi du 22 frimaire an VII, en apportant l'uniformité, éleva par l'art. 69 le tarif à 4 p. 100 « pour les adjudications, ventes, reventes, cessions et tous autres actes civils et judiciaires translatifs de *propriété* ou d'*usufruit* de biens immeubles à titre onéreux. » Les adjudications des domaines nationaux devaient être réglées par des lois particulières. Ce droit de 4 p. 100 avait bien paru considérable à la commission même qui préparait la loi de frimaire, et le rapporteur déclara qu'on aurait voulu pouvoir ne le porter qu'à 3 p. 100, mais il ajouta que les nouvelles lois hypothécaires ayant rangé les rentes et autres redevances foncières, jusqu'alors immeubles, dans la catégorie des meubles, et que cet abaissement de 4 à 3 p. 100 devant faire subir aux recettes une diminution de

[1] V. les développements intéressants de cette situation dans l'ouvrage sur l'*Irlande*, 2e édition, t. II, p. 209 à 213.

Digitized by Google

6 millions, que l'état des finances de l'époque ne permettait pas de supporter, on était forcé de maintenir le droit de 4 p. 100. Ce fait montre suffisamment que le législateur de l'an VII comprenait combien il importe de faciliter la transmission de la propriété foncière, et regrettait de ne pouvoir opérer dans les charges qui la grèvent une réduction, conseillée peut-être en effet par des raisons économiques de certaine valeur.

Indépendamment de cette taxe de 4 p. 100, un impôt supplémentaire de 1 1/2 p. 100 avait été établi par la loi du 21 ventôse an VII pour la transcription des actes sur le prix intégral des mutations immobilières. Le droit total était donc en résumé de 5 1/2 p. 100 pour l'acquéreur qui demandait la transcription de son contrat de vente, mais il n'était que de 4 p. 100 pour celui qui voulait se priver de cette garantie. Depuis la loi du 28 avril 1816, l'acquéreur ne conserva plus cette faculté. Ces deux droits ont été confondus en un seul droit d'enregistrement, maintenu au taux de 5 1/2 p. 100 et applicable à toutes les ventes immobilières [1].

La loi de l'an VII reproduisait au sujet des ventes mobilières les mêmes dispositions que pour les immeubles; mais le droit n'était que de 2 p. 100 pour ces mutations, et il est resté le même jusqu'à ce jour.

Une loi du 15 mai 1818 a réduit cependant à 50 centimes pour 100 fr. le droit sur les ventes publiques de marchan-

[1] Si la vente est faite avec réserve d'usufruit, l'usufruit est évalué à la moitié de tout ce qui forme le prix du contrat, et le droit est perçu sur le total. Il y a beaucoup à dire sur l'évaluation de l'usufruit à moitié de la propriété, quelque soit l'âge du vendeur, et sur la perception d'un droit égal à celui de la transmission d'usufruit, au cas de simple retenue d'usufruit. V., sur la dernière question, Dalloz, n° 4583, et G. Demante, n° 338.

« En matière de rentes viagères, dit M. de Hock, lorsque le droit n'est pas mesuré rigoureusement sur l'âge du rentier, d'après les lois rigoureuses des probabilités, il y a cependant lieu d'avoir égard et faveur pour ceux qui atteignent l'âge de la vieillesse. » *Die œffentlichen abgeben und Schulden*, etc., p 242.

Digitized by Google

dises, qui, conformément au décret du 17 avril 1812, sont faites à la Bourse et aux enchères par le ministère des courtiers de commerce, d'après l'autorisation du Tribunal de commerce [1].

On peut apprécier, en dehors des garanties attachées à l'enregistrement, l'importance fiscale des droits de cette nature en France, par ce fait qu'ils ont produit, en 1857, 108 millions et demi, dont les contrats de vente forment plus des 11/12; les ventes mobilières, dans la même année, ont donné 12 millions [2].

En 1858, la taxe a atteint presque le chiffre de 126 millions, dont 113 millions provenant des ventes immobilières.

Aux Comptes de 1859, les droits sur les transmissions entre vifs à titre onéreux, non comprises les transmissions de titres, sont portés pour une somme de 117 millions en tout, dont 106 millions pour les transmissions d'immeubles, et le surplus pour les transmissions de meubles. Les échanges, soultes de partage et résolutions de vente ne figurent dans ce chiffre que pour une minime fraction.

Enfin, en 1864, les transmissions entre vifs à titre onéreux de meubles, autres que les titres de sociétés, dont il sera parlé ci-après, ont acquitté, avec le décime pour franc de l'an VII, 11,932,471 fr. de droits portant sur 597,246,814 fr. de valeurs, non compris celles afférentes à 1,936 actes soumis seulement au droit fixe; les droits sur les transmissions d'immeubles au même titre ont produit, avec le décime de l'an VII, 118,977,618 fr., se décomposant ainsi qu'il suit :

[1] Art. 74 de la loi. V. aussi les diverses dispositions rappelées par Demante, n° 264.
[2] Comptes de 1857, p. 131.

Digitized by Google

TRANSMISSIONS entre vifs d'immeubles à titre onéreux.	VALEURS sur lesquelles les droits ont été assis.	MONTANT des droits constatés.
Ventes autres que celles ci-après	1,788,079,839 f.	98,344,391 f.
Ventes antérieures à la loi du 28 avril 1816	2,946,082	117,843
Licitations et soultes de partages entre cohéritiers et copropriétaires au même titre	146,673,981	5,886,959
Soultes de distributions de biens (à 1075 1076 CN)	25,947,239	1,037,889
Ventes de domaines de l'Etat	8,308,577	166,171
Ventes de biens situés soit en pays étrangers, soit dans les colonies françaises	497 actes	4,970
Réunions de l'usufruit à la propriété par cession, lorsque le droit de transcription n'a pas été perçu lors de la transmission de la propriété	18,586,434	278,596
Résolutions de contrats de ventes par jugements	1,875,782	75,031
Echanges (sur l'une des parts)	14,970,977	1,124,274
Retours ou plus-values dans les échanges	17,004,348	935,239
Adjudications d'immeubles dépendant de successions sous bénéfice d'inventaire au profit des héritiers	12,919,730	193,795
Cessions à titre de remploi	300	4
Actes de société contenant des apports d'immeubles	1,073,646	16,104
TOTAUX	2,068,386,940 f.	108,161,471 f.
Décime pour franc (L. 6 prairial an VII)		10,816,147
TOTAL		118,977,618 f.
Les droits et demi-droits en sus se sont élevés en outre, pour les meubles et immeubles, à		640,929 f.

Faisons remarquer en terminant que dans un pays où l'impôt a pris de telles proportions, il est du devoir du législateur d'en assurer la bonne perception.

Si l'insuffisance du prix de vente est constatée par soumission, à l'effet d'arrêter les poursuites, il est dû un supplément de droit et un droit en sus; si elle est constatée par expertise, le supplément de droit est dû et le droit en sus également lorsque l'estimation excède de 1/8 le prix énoncé au contrat; enfin, si l'insuffisance résulte d'une contre-lettre sous signature privée, il est dû un triple droit sur la partie du prix dissimulée.

Digitized by Google

ARTICLE 2.

ÉCHANGES.

Si, au lieu de s'opérer par l'intermédiaire de la monnaie, les transmissions de biens se font par voie d'échange, il n'y a pas emploi d'un capital mobilier supposé précédemment oisif, il y a une opération qui ne suppose pas les mêmes ressources pour l'acquittement d'un impôt et qu'on a cru devoir, pour ce motif, régir par des règles spéciales [1].

En outre, la fixation du droit, en cette matière, se rattache à la question de savoir dans quelle mesure les échanges d'immeubles, les seuls qui donnent un produit quelconque à l'enregistrement, doivent être favorisés par l'État. Nous verrons quelles phases a subies, principalement en France, ce point de la législation fiscale, plus important en principe que sous le rapport financier, car les échanges ne donnent qu'un contingent presque insignifiant à la masse des mutations de biens à titre onéreux [2].

Constatons dès à présent que depuis longtemps cette question des échanges a éveillé la sollicitude des gouvernements, car une déclaration du roi du 2 décembre 1776, article 1er, portait : « Les actes d'échange de terrain au-

[1] « Le contrat d'échange dépouillé de toute idée de trafic, de spéculation, répond à des besoins de convenance, de familiarité, de voisinage, et intéresse particulièrement l'agriculture. » *Exposition raisonnée des principes de l'enregistrement*, par G. Demante, t. I, n° 306

Tiraqueau décide « que l'échange est plus noble que la vente, au moyen de citations d'Homère, d'Ovide et de Pline le Jeune » (Demante, n° 76).

[2] Les droits constatés en 1861 pour les échanges d'immeubles se sont élevés à 1,092,811 francs.

Digitized by Google

dessous de dix arpents, qui seront faits tant en Bourgogne, en Comté et pays dépendants, que dans les pays de Bresse, de Bugey et de Gex, *continueront* d'être exempts, jusqu'au 31 décembre 1780, du droit de centième denier et autres droits royaux et seigneuriaux, à l'exception du droit de contrôle, lequel demeurera fixé jusqu'au dit terme, à 5 sols pour les terrains échangés dont la valeur ne montera pas à 50 livres, et ne pourra excéder la somme de 10 sols pour les terrains dont le prix montera au-dessus de 50 livres, de quelque valeur que soient lesdits terrains échangés. »

Cette disposition de faveur pour certains échanges, admise à une époque à laquelle elle était sans aucun doute moins conseillée qu'elle a pu l'être depuis par la division progressive des terres, mais où elle l'était peut-être plus par l'intérêt d'échapper à la rigueur générale de la législation[1], fut à un certain degré continuée par la loi des 5-19 décembre 1790, qui ne porta le droit qu'à 1 p. 100 *sur l'une des parts.*

L'art. 69, § 5, n° 3 de la loi du 22 frimaire an VIII éleva ce droit à 2 p. 100, mais le législateur n'agit ainsi qu'à cause de la situation des finances, et tout en constatant la faveur qui devait être attachée aux contrats de cette nature.

Ces dispositions bienveillantes furent plus tard oubliées, pour quelque temps du moins. L'art. 54 de la loi du 28 avril 1816 ayant disposé que, « dans tous les cas où les actes seraient de nature à être transcrits au bureau des hypothèques, le droit serait augmenté de 1/2 p. 100, et que la transcription ne donnerait plus lieu à aucun droit proportionnel, » les échanges, tarifés jusque-là à 2 pour 100, se trouvèrent soumis, à dater de cette loi, à un droit proportionnel de 3,50 p. 100. C'est peut-être aux événements poli-

[1] M. Sorel, dont je n'ai pu contrôler les assertions, a évalué en effet à 24 pour 100 les droits réunis qui, sous des noms divers, se percevaient soit sur la valeur d'une part, soit sur la valeur des deux parts avant 1790.

Digitized by Google

tiques de cette époque et aux besoins du Trésor qui s'y rattachèrent, qu'on doit cette élévation de taxe, mais elle ne pouvait être de longue durée.

Ce droit parut bientôt trop fort pour un contrat qui peut favoriser l'agglomération des propriétés et en faciliter l'exploitation. L'art. 2 de la loi du 16 juin 1824, en abaissant le droit à 2,50 p. 100 sur l'une des parts, y compris le droit de transcription, disposa en outre que les échanges d'immeubles ruraux ne paieraient qu'un franc de droit fixe pour tous droits d'enregistrement et d'inscription, lorsque l'un des immeubles échangés serait contigu aux propriétés de celui des échangistes qui le recevrait.

Le projet de loi présenté par le gouvernement ne renfermait pas cette dernière disposition ; elle fut introduite dans la loi sur l'amendement d'un membre de la chambre des députés, M. de Séguret. On fit observer que c'était dans le cas de la contiguïté des immeubles qu'il y avait lieu surtout de protéger l'échange. On cita l'exemple de l'Angleterre, où depuis 1782 ces sortes de contrats sont, disait-on, obligatoires, lorsque des commissions nommées à cet effet en ont reconnu l'avantage pour le bien public, et on assura qu'une mesure analogue avait été adoptée en Prusse depuis 1816. Toutefois, l'amendement fut vivement combattu comme étant de nature à faciliter la fraude.

« Il y aurait, dit le ministre des finances, un obstacle réel à l'adoption de l'amendement, c'est celui qui résulte de la fraude. Ne pourrait-on pas acheter une parcelle de terre et y réunir ensuite, par le moyen d'un échange qui ne serait soumis qu'au droit fixe d'un franc, une propriété considérable, qui aurait dû être assujettie au droit proportionnel ? »

Malgré cette observation, l'amendement fut adopté.

Le but de cet amendement avait été, d'une part, de favoriser la petite propriété en facilitant la réunion des petites

Digitized by Google

parcelles dans les mêmes mains; d'autre part, d'arrêter autant que possible le morcellement des propriétés dont la progression toujours croissante alarmait les esprits.

« Les échanges de propriétés rurales, avait dit l'auteur de l'amendement, ne portent que sur des objets de mince valeur, et il ne s'agit que de sillons épars qu'on cherche à réunir dans l'intérêt de l'agriculture. »

On a souvent insisté, en effet, sur la trop grande division des propriétés, considérée comme nuisant essentiellement au progrès de l'agriculture. Elle s'oppose, a-t-on dit, à toute amélioration, parce qu'elle entraîne, pour des parcelles de terrain, des frais de clôture et d'exploitation presque aussi onéreux que pour des terres d'une valeur beaucoup plus considérable. On a ajouté qu'en entravant la culture sur une grande échelle, elle nuit aux assolements alternes, à l'élève du bétail et du cheval, et enfin qu'elle entretient l'esprit de jalousie et de chicane si facile à éveiller par le contact intime des intérêts. Dès le commencement de notre siècle, ces idées, que nous avons vues favorisées par une déclaration royale de 1776, ont trouvé des organes sérieux : « Par la réunion de plusieurs pièces de terre en une, dit M. de Montyon [1], la perte du sol par les chemins riverains est supprimée ou diminuée ; chaque propriétaire peut faire de sa terre l'usage qu'il juge à propos, sans être obligé de raccorder sa culture avec celle de son voisin, pour ne point causer de dommage par le passage sur son sol; les difficultés et les contestations sur les limites sont restreintes, la propriété peut être enclose, le sol peut être arrosé ou desséché, et il est nombre de grandes améliorations qui ne peuvent être exécutées dans le morcellement et le mélange des proprié-

[1] *De l'influence des divers systèmes d'impôts sur l'activité, la moralité et l'industrie des peuples.* (Ch. II, sect. X, en note.)

Digitized by Google

tés. Il est des communes en France, surtout celles de vignobles, où on a compté, dans un terroir de mille arpents, cinq à six mille portions de propriétés foncières appartenant à cinquante ou soixante propriétaires; si les propriétés avaient été réunies, leur extension aurait été dans la proportion d'environ un à cent. »

« Dans divers États, en Danemark, en Prusse, sous le règne de Frédéric le Grand, dans le canton de Berne, ces réunions ont été opérées dans quelques cantons, et partout avec un grand succès. »

L'un des savants du commencement de ce siècle, dont le nom se rattache à l'histoire de nos arts, au progrès de notre industrie, au perfectionnement de notre agriculture, Chaptal, n'avait pas hésité à placer la faveur due aux échanges au rang des premiers bienfaits que l'agriculture attendait de la législation. Dans l'un de ses ouvrages [1] il s'exprime ainsi :

« Si l'agriculture réclame de nouvelles lois favorables à ses intérêts, elle demande aussi la suppression d'un petit nombre qui y sont contraires.

» La loi devrait protéger et favoriser les échanges : le gouvernement ne doit voir dans cette opération que des convenances réciproques entre deux propriétaires, et ne percevoir de droits que sur la plus-value de l'une des propriétés échangées.

» En facilitant et en provoquant les échanges, le gouvernement ferait beaucoup pour l'agriculture. Les propriétés éparses et morcelées se réuniraient insensiblement autour de l'habitation : la surveillance deviendrait plus forte. Un meilleur système d'exploitation pourrait s'établir aisément, les transports seraient plus prompts et moins coûteux, les

[1] *La chimie appliquée à l'agriculture* (Discours préliminaire), p. 30.

Digitized by Google

animaux éprouveraient moins de fatigues et le travail deviendrait plus considérable.

» La facilité des échanges aurait encore l'avantage de réunir à des propriétés contiguës les petites parcelles de terre qui ne présentent pas assez d'étendue pour y développer toutes les ressources d'une bonne exploitation.

» Enfin les échanges éteindraient une foule de contestations qui s'élèvent entre les propriétaires à raison des limites, des usurpations et des dégâts. »

Lorsque Napoléon Ier conçut le projet de la rédaction d'un *Code rural* officiel, au lieu des compilations de ce nom livrées au public par des jurisconsultes à diverses époques, les auteurs du projet nouveau ne balancèrent pas à proposer la suppression entière de tous droits d'enregistrement sur les contrats d'échange. L'article 33 du projet de Code rural de 1808 était ainsi conçu : « A dater de six mois après la promulgation de la présente loi, le droit d'enregistrement sur les échanges de propriété rurale est supprimé, si les biens échangés sont de même valeur, leur valeur étant légalement constatée. Sur la soulte, s'il y en a une, le droit sera perçu comme sur une vente. »

Tels étaient les précédents graves qui appuyaient les motifs du législateur de 1824 en ce qui concerne l'échange des propriétés contiguës.

Mais on ne tarda pas à reconnaître que la disposition introduite par amendement dans la loi du 16 juin 1824 n'atteignait pas très-bien le but que son auteur s'était proposé.

Les échanges de petites propriétés n'augmentèrent pas sensiblement, parce que les biens échangés entre les petits propriétaires étant généralement de peu de valeur, il n'y avait souvent qu'une différence sans importance entre le droit fixe créé par la loi et le droit proportionnel qui eût été exigible d'après la loi commune. La petite propriété ne tira

Digitized by Google

donc point un grand profit de la loi; la grande propriété ne paya qu'un droit fixe pour des échanges de biens assez considérables, échanges auxquels l'intérêt de l'agriculture était plus étranger, et que le législateur n'avait pas entendu autant favoriser.

En ce qui concerne le morcellement des propriétés, il ne se ralentit, sous l'empire de la loi, que dans une proportion inappréciable.

Il ne pouvait, d'ailleurs, en être autrement. La division des propriétés tient en France à l'avantage que les propriétaires trouvent dans les ventes en détail, au désir qu'ont les héritiers, au moins dans les campagnes, de recevoir dans leur lot une portion de chaque propriété; enfin et surtout au principe de l'égalité des droits des enfants dans les successions. Or, ces causes sont trop puissantes pour qu'une réduction quelconque des droits d'enregistrement puisse en paralyser l'effet [1].

D'un autre côté l'application de la loi présenta certaines difficultés.

Ces difficultés vinrent notamment de la prétention qu'élevèrent les contribuables de ne payer que le droit fixe d'un franc pour des échanges de biens ruraux contre des propriétés qui ne pouvaient être rangées dans la classe des propriétés rurales, par exemple, contre des bâtiments ou usines, des maisons isolées dans les campagnes, des châteaux et autres propriétés de luxe.

L'exécution de la loi présenta également des difficultés lorsque l'un des échangistes reçut à la fois des biens contigus et des biens qui ne l'étaient pas. Il fallut, dans ce cas, demander une ventilation et percevoir le droit fixe sur

[1] Voyez les observations dans ce sens présentées dans la séance du Corps législatif du 29 avril 1858. (*Moniteur* du 1er mai suivant.)

Digitized by Google

une nature de biens et le droit proportionnel sur l'autre.

Enfin la loi favorisa la fraude dans des proportions qui non-seulement justifièrent, mais encore dépassèrent les prévisions du ministre des finances.

Assez souvent, lorsqu'il s'agissait de l'échange de plusieurs pièces de terre, et que certaines d'entre elles seulement étaient contiguës aux propriétés de l'un des échangistes, on exprimait dans l'acte qu'il y avait contiguïté sans indiquer qu'elle n'était que partielle; et on essayait par là de se soustraire au paiement du droit proportionnel sur les biens non contigus.

Dans d'autres circonstances, on déclarait, contrairement à la vérité, que les biens étaient contigus, et comme il était difficile aux préposés de contrôler toujours l'exactitude de cette assertion, les contribuables échappaient souvent à la perception du droit proportionnel.

Mais le genre de fraude qui portait le plus grand préjudice au Trésor, parce qu'il n'était employé que lorsqu'il s'agissait de grandes propriétés, était précisément celui que le ministre des finances avait prévu et signalé lors de la discussion de la loi. Il consistait à acquérir d'abord une petite partie d'un grand domaine, et à devenir ensuite propriétaire du surplus par voie d'échange. La parcelle acquise en premier lieu étant contiguë à l'un des immeubles échangés, l'acte n'était passible que du droit fixe, et les parties privaient ainsi le Trésor de droits considérables.

Ce genre de fraude s'exerçait ostensiblement et par actes publics. L'administration chercha à le réprimer en invoquant l'esprit de la loi du 16 juin 1824; mais les tribunaux et la cour de cassation décidèrent que, du moment où il s'agissait d'immeubles contigus, on ne pouvait refuser aux parties le bénéfice de cette loi; que la contiguïté avait pu être établie sans doute dans une intention frauduleuse, mais

Digitized by Google

qu'il n'appartenait qu'au législateur de remédier à cet état de choses [1].

L'administration étant ainsi désarmée, les fraudes parurent nombreuses, d'après ce fait que, sur 65,000 échanges opérés en 1832, 43,760 durent jouir du bénéfice de la loi du 16 juin 1824 [2].

Ces diverses circonstances déterminèrent l'administration à demander, avec instance, après la Révolution de 1830, l'abrogation du deuxième alinéa de l'art. 2 de la loi de 1824. Elle fut secondée en cela par quelques députés [3], et la disposition dont il s'agit fut abrogée par l'art. 16 de la loi du 24 mai 1831.

L'exposé des motifs présenté à la chambre des députés par le ministre des finances contient, à cet égard, les observations suivantes :

« L'art. 2 de la loi du 16 juin 1824 est devenu, en ce qui concerne les échanges d'immeubles contigus, une source d'abus, et fait éprouver au Trésor un dommage qu'on ne peut évaluer à moins de 300,000 fr. par an. La petite propriété, que cette disposition devait avantager, n'en profite pas, puisqu'elle n'échange que des immeubles de très-peu de valeur. La grande propriété, au contraire, a trouvé le moyen d'abuser de l'exception. Les fraudes échappent à la répression; vous y mettrez un terme en adoptant le projet du gouvernement. »

La commission nommée pour l'examen du projet de loi reconnut l'exactitude de ces observations, et l'art. 16 fut adopté à une grande majorité.

[1] Arrêt du 18 décembre 1828. Inst. 1272, § 8. Arrêt du 18 août 1829.

[2] Discussion de la loi du 24 mai 1834. (*Moniteur* des 19 et 20 du même mois.)

[3] Des propositions dans ce sens furent faites à la Chambre des députés dans les sessions de 1831 et 1832.

Digitized by Google

Toutefois, on a pensé depuis que le législateur de 1834 pouvait avoir trop oublié quelques-uns des avantages recherchés par celui de 1824. M. Troplong, dans sa préface du *Traité de l'échange*, a disculpé le législateur de 1824 en distinguant la *division* utile de la propriété de sa *dispersion*, qu'il regarde comme nuisible à l'agriculture, et dans le rapport au Sénat sur le nouveau projet de Code rural, le rétablissement de la loi de 1824 a été présenté comme opportun.

Le Corps législatif a entendu aussi l'émission de vœux dans le même sens. On a pu observer que le progrès des fraudes alléguées, comme résultant de la loi de 1824, ne ressortait point de la statistique d'une manière frappante d'après les chiffres suivants, extraits des comptes des Recettes.

Échanges de biens contigus au droit fixe de 1 franc par acte.

Années.	Nombre d'actes.
1827.	36,270
1828.	39,362
1829.	37,133
1830.	35,099
1831.	39,151
1832.	43,652
1833.	43,760
1834.	41,911
1835.	43,103

Aussi est-il permis de penser qu'on concilierait les avantages possibles de la loi de 1824 avec les intérêts du Trésor, en adoptant, par exemple, à l'avenir, la disposition législative suivante, qui formait le dernier paragraphe de l'article 5 du projet de loi sur l'enregistrement, présenté le 16 avril 1864 au Corps législatif, et retiré par le gouvernement dans la session de 1866, avant d'être venu à discussion, ainsi que nous l'avons mentionné plus haut :

« Les échanges de biens ruraux ne sont assujettis qu'à un

Digitized by Google

droit de 25 centimes pour 100 francs, lorsqu'il est justifié : 1° que l'immeuble que l'un des contractants donne en échange est contigu à un immeuble appartenant à l'autre échangiste ; 2° que les immeubles échangés sont situés dans la même commune ou dans les mêmes communes limitrophes ; 3° que les immeubles contigus ont été acquis entre vifs par les contractants depuis plus de trois ans, ou recueillis par eux à titre héréditaire. Dans tous les cas, le droit de 5 fr. 50 cent. sera perçu sur le montant de la soulte ou de la plus value. »

Les droits sur les échanges d'immeubles (2 fr. 50 sur l'une des parts) ont produit en 1864, ainsi que nous l'avons déjà indiqué dans l'article relatif à la vente, une somme en principal de 1,124,274 fr. ; ils ont porté sur 44,970,977 fr. de valeurs. Dans les chiffres ci-dessus ne figurent pas, bien entendu, les retours ou plus-values dans les échanges qui sont soumis, comme les autres valeurs, à une taxe de 5 fr. 50 p. 100, et ont acquitté, en 1864, 935,239 fr. s'appliquant à 17,004,348 fr. de valeurs.

Les échanges de meubles ne donnent lieu à l'ouverture d'aucune rubrique spéciale dans les comptes de recettes. Cependant la jurisprudence s'en est occupée. « Le droit mobilier ordinaire (dit M. Gabriel Demante), 2 pour 100, est incontestablement exigible ; seulement on s'est demandé, l'échange opérant double transmission, s'il n'y avait pas lieu de percevoir le droit sur le montant cumulé de la valeur des deux objets échangés. La négative a prévalu avec raison, car la transmission de l'un des objets est une dérivation, une dépendance nécessaire de la transmission de l'autre ; donc le droit n'est exigible que sur la valeur d'un seul des objets [1]. »

[1] Exposition raisonnée des principes de l'enregistrement, n° 309.

Digitized by Google

En Italie, les échanges d'immeubles sont soumis à un droit de 2 pour 100 par la loi de 1862. La taxe est perçue sur la valeur des biens cédés lorsqu'ils sont de même valeur; s'ils ne sont pas de même valeur, la taxe est prélevée à raison de 2 pour 100 sur les valeurs immobilières égales, et l'excédant qui existe d'un côté est soumis au droit de vente des immeubles.

Digitized by Google

ARTICLE 3.

PRÊTS ET HYPOTHÈQUES.

Les droits d'enregistrement sur les capitaux prêtés sont, en France, d'après la loi du 22 frimaire an VII (art. 69), de 1 p. 100. Le produit, en 1859, a été d'environ 6 millions et demi de francs. Il est de toute sagesse que cet impôt soit des plus modérés, car il retombe habituellement sur l'emprunteur, qui, le plus souvent, est dans la gêne, ou qui n'emprunte que dans le dessein de se livrer à une entreprise. Il ne faudrait donc pas que la loi fiscale vînt aggraver sa situation ou absorber les profits à venir qu'il peut retirer de la nouvelle mise en valeur de ces capitaux, par la pesanteur de l'impôt sur cette transmission provisoire.

Sismondi est, du reste, avec raison, moins favorable à l'impôt sur les prêts par hypothèque et au timbre sur les actes judiciaires, examinés par lui simultanément, qu'aux droits sur les héritages et les mutations. Après avoir justifié ces derniers, « l'impôt sur les prêts par hypothèque, dit-il, et le timbre sur les actes judiciaires ne méritent point la même indulgence, car ils sont perçus pour des accidents qu'on devrait prendre pour des symptômes de pauvreté, ou du moins de gêne, et non de richesse. Lever un impôt sur les dettes d'un homme ou sur ses procès ne paraît guère moins déraisonnable qu'en lever un sur ses maladies[1]. »

Les libérations, qui sont, comme les obligations, des actes

[1] *Nouveaux principes d'économie politique*, t. II.

Digitized by Google

unilatéraux, sont soumises à une contribution moindre que les obligations; le droit est de 50 c. pour 100. La raison en est que, par la quittance, l'obligation cesse, la somme prêtée est restituée; ce n'est pas une nouvelle valeur qui circule, c'est une valeur qui retourne à son possesseur primitif. Ce droit est peut être encore assez considérable. « Celui qui paye est riche, a écrit M. Sorel, mais la quittance n'est que la liquidation d'une opération antérieure. Elle est d'ailleurs facile à dissimuler [1]. »

On sait que les emprunts avec affectation hypothécaire sont seuls soumis certainement aux droits d'enregistrement, et qu'à l'égard des prêts dépourvus de ce supplément de garantie, le droit n'est exigible que du jour où le titre devient authentique ou est produit en justice.

Les droits qui pèsent sur les contrats hypothécaires, que l'on peut considérer comme accessoires à ceux d'enregistrement, ne tiennent pas directement à la matière des contributions, sauf ceux qui ont le caractère de droits proportionnels; pour la plupart, ils constituent des droits fixes et représentent, par conséquent, plutôt l'idée du salaire que l'idée de l'impôt.

Les taxes proportionnelles en cette matière existent en France, en vertu des lois des 11 mars 1799 et 28 avril 1816, qui ont réglé à 1 fr. par mille le droit pour

[1] En 1864, le droit de 1 p. 100 sur les obligations de sommes, arrêtés de comptes, dépôts de sommes chez des particuliers, transactions contenant obligations de sommes et billets simples, a produit, en principal : 7,672,749 fr. Le droit de 0 fr. 50 p. 100, sur les libérations, a produit de même au principal : 5,001,161 fr., non compris 28,834 fr. pour enregistrement des quittances de droits de sceaux.

Deux espèces de prêts jouissent, de la part du législateur, d'une faveur particulière : ce sont les prêts sur dépôts ou consignations de marchandises, et les lettres de changes ou obligations du Crédit foncier. Les premiers, imposés à un droit fixe de 2 fr., ont donné lieu, en 1864, à 6,583 actes, et à une perception de 13,166 fr. Les secondes, taxés à 0 fr. 10 c. p. 100, ont produit 38,498 fr., pour 38,498,540 fr. de valeurs.

Digitized by Google

l'inscription des créances, et à 1 fr. 50 pour 100 les transcriptions des actes portant mutation d'immeubles.

Ces formalités garantissent aux particuliers l'exécution de leurs contrats, éclairent le prêteur sur la situation de son débiteur, l'acquéreur sur celle de son vendeur, et placent leurs intérêts respectifs sous la garde de la foi publique.

L'État, par les registres d'hypothèques, garantit la propriété en prescrivant que les droits particuliers qui y sont attachés, et qui peuvent être concédés et possédés séparément, soient inscrits dans ce que nous pourrions nommer, sous certains rapports, le *livre public* du passif de la propriété foncière.

Ces registres, destinés à maintenir la sécurité des transactions sociales, peuvent être consultés par tous ceux qui ont intérêt à connaître l'état d'une propriété rurale ou urbaine.

La loi du 21 ventôse an VII a remis à la régie de l'enregistrement la conservation des hypothèques. Les conservateurs établis près le tribunal civil, dans chaque arrondissement, sont chargés : 1° de l'exécution des formalités qui constituent la conservation des hypothèques et qui assurent les mutations de propriétés immobilières ; 2° de la perception des droits établis sur chacune de ces formalités au profit du Trésor, en se conformant aux obligations imposées par les art. 2196 et suivants du Code Napoléon.

Le traitement des préposés à la conservation des hypothèques est réglé ainsi qu'il suit : ils ont, sur la recette des droits d'hypothèque, jointe aux autres recettes dont ils sont chargés, les remises accordées par les lois et règlements aux receveurs de l'enregistrement. Il leur est payé par les requérants, pour les actes qu'ils délivrent, outre le papier timbré, les sommes énoncées au tarif ci-après, par le décret du

Digitized by Google

21 septembre 1810, qui a rapporté toutes les dispositions antérieures à cette dernière date :

1° Pour l'enregistrement et la reconnaissance des dépôts d'actes de mutation destinés à être transcrits, ou de bordereaux destinés à être inscrits, 25 c.;

2° Pour l'inscription de chaque droit d'hypothèque ou privilége, quel que soit le nombre des créanciers, si la formalité est requise par le même bordereau, 1 fr.;

3° Pour chaque inscription faite d'office par le conservateur, en vertu d'un acte translatif de propriété soumis à la transcription, 1 fr.;

4° Pour chaque déclaration, soit de changement de domicile, soit de subrogation, soit de tous les deux, par le même acte, 50 c. ;

5° Pour chaque radiation d'inscription, 1 fr.;

6° Pour chaque extrait d'inscription ou certificat qu'il n'en existe aucune, 1 fr.;

7° Pour la transcription de chaque acte de mutation par rôle d'écriture du conservateur, contenant vingt-cinq lignes à la page et dix-huit syllabes à la ligne, 1 fr.; mais, de ce dernier droit, la moitié seulement appartient au conservateur des hypothèques ; l'autre moitié revient à l'État (ordonnance royale du 1er mai 1816);

8° Pour chaque certificat de non-transcription d'acte de mutation, 2 fr.;

9° Pour les copies collationnées des actes déposés ou transcrits dans les bureaux des hypothèques, par rôle d'écriture du conservateur, 1 fr.;

10° Pour chaque duplicata de quittance, 25 c.;

11° Pour la transcription de chaque procès-verbal de saisie immobilière, par rôle d'écriture, 1 fr. [1] ;

[1] Un décret impérial, du 9 juin 1866, a réduit à cinquante centimes par rôle contenant trente lignes à la page et dix-huit syllabes à la ligne le salaire des con-

Digitized by Google

12° Pour l'enregistrement de la dénonciation de la saisie immobilière ou saisie, et la mention qui en est faite au registre, 1 fr.;

13° Pour l'enregistrement de chaque exploit de notification de placards aux créanciers inscrits, tenant lieu de l'inscription des exploits de notification des procès-verbaux d'affiches, 1 fr.;

14° Pour l'acte du conservateur constatant son refus de transcrire en cas de précédente saisie, 1 fr.;

15° Pour la radiation de la saisie immobilière, 1 fr.

Le droit de transcription a quelque chose de mixte et se perçoit sous deux formes distinctes. A l'égard de certains actes, il se confond avec le droit d'enregistrement et en est devenu le supplément. « Dans tous les cas, porte l'art. 54 de la loi de 1816, où les actes seront de nature à être transcrits au bureau des hypothèques [1], le droit sera augmenté de 1 1/2 pour 100 et la transcription ne donnera plus lieu à aucun droit proportionnel. »

Les actes translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux ayant acquitté le droit de transcription lors de l'enregistrement, ne sont soumis, lors de la transcription, qu'à un simple droit fixe d'un franc, outre le salaire du conservateur (loi du 28 avril 1816, art. 61).

Mais tout acte translatif de propriété immobilière qui, pour un motif quelconque, n'aurait pas été soumis au droit lors de l'enregistrement, doit y être soumis lorsque la transcription en est requise, et alors le droit est encore de 1 1/2

servateurs des hypothèques pour la transcription des actes de mutation et des procès-verbaux de saisie immobilière.

[1] D'après l'article 26 de la loi de brumaire an VII, les seuls actes susceptibles d'être transcrits sont les actes translatifs de biens et droits susceptibles d'hypothèques. Cela exclut les licitations, soultes de partage, adjudication à des héritiers. — Voyez à cet égard le *Code annoté de l'enregistrement*, par Masson-Delongpré.

Digitized by Google

pour 100. Tel est le cas des donations portant partage ou démission de biens, exemptés, depuis la loi de 1824, du droit de transcription en quelque sorte obligatoire, mais soumis, ainsi que nous l'avons dit plus haut [1], à ce droit quand la transcription est requise.

A l'égard de certains actes qui n'étaient pas susceptibles de transcription en 1816, et dont la loi de 1855 a ordonné la transcription, comme les antichrèses et les baux de plus de 18 ans, ils ne sont assujettis par l'art. 12 de cette loi qu'au droit fixe de 1 fr.

Bien que la loi du 21 ventôse an VII ait confié à la régie de l'enregistrement la conservation des hypothèques, l'origine législative spéciale des droits d'hypothèques en a fait conserver le titre distinct dans les prévisions budgétaires et les comptes. Dans le compte de 1861, par exemple, les 3,385,376 fr. de recettes provenant des droits d'hypothèque forment un article séparé des 276,148,807 fr. produits par l'enregistrement dans lesquels les produits des droits sur les obligations sont compris pour une petite part.

En 1864, les droits d'hypothèques ont produit une recette de 3,421,821 fr., y compris le décime pour franc.

En Hollande, les droits sur les hypothèques sont aussi distincts des droits d'enregistrement. D'après ce qu'en rapporte M. Engels dans son *Histoire des impôts* [2], cette législation ne paraît guère différer de la législation française que par l'existence de centimes additionnels élevés jusqu'au nombre de 38.

Suivant M. Pepoli [3], les taxes sur les hypothèques avaient été établies dans les provinces de Parme par le règlement du 19 juillet 1821, et dans les provinces modenaises, par le

[1] V. p. 178.
[2] V. page 278 et suiv.
[3] *Rapport sur le budget de l'Émilie.* Turin, 1860, p. 85.

Digitized by Google

règlement du 13 janvier 1852; mais à Modène, toutes les taxes appartenaient au gouvernement, qui allouait aux conservateurs un traitement fixe, tandis qu'à Parme elles étaient dévolues pour la majeure partie aux conservateurs, qui devaient subvenir avec leur produit aux frais de bureau que cette administration nécessite, et payer encore au gouvernement une somme annuelle. D'après le même écrivain, c'est sur des principes peu différents de ceux de la loi parmesane qu'était calqué le tarif des taxes sur les hypothèques établi en Romagne par un règlement du 27 septembre 1834; mais le nouveau gouvernement modifia ce système par les décrets du 27 août et du 27 septembre 1859, en substituant aux diverses taxes payées primitivement pour les opérations hypothécaires, une taxe unique proportionnelle de 1 1/2 pour 100 sur les inscriptions et de 1 pour 100 sur les transcriptions, au profit exclusif du Trésor; les conservateurs furent dès lors pourvus d'un traitement fixe, et leurs frais d'administration furent supportés par l'État.

Les taxes sur les hypothèques sont portées au budget de 1865 du royaume d'Italie, pour la somme de 3,000,000 de francs.

D'après la loi de 1850, une obligation en Angleterre et en Irlande et une (*bond*) obligation personnelle en Écosse, souscrite comme garantie du paiement d'une certaine somme de monnaie payent sur une somme non excédant :

50 liv.	1 s.	3 d.
De 50 à 100 liv.	2	6
De 100 à 150.	3	9
De 150 à 200.	5	0
De 200 à 250.	6	3
De 250 à 300.	7	6
Au-dessus de 300 l. et par chaque 100 l. ou fraction de 100 l.	2	6

Le droit sur les *morts-gages* est fixé dans des termes abso-

Digitized by Google

lument identiques, et les termes dont se servent les auteurs sur la matière me portent à penser que le droit sur l'hypothèque remplace et absorbe le droit sur l'obligation [1].

[1] Mac Culloch (p. 286) parle plusieurs fois de la taxe sur l'*obligation ou l'hypothèque*.

Digitized by Google

ARTICLE 4.

SOCIÉTÉS. — TRANSMISSION DES ACTIONS ET OBLIGATIONS DE SOCIÉTÉS ANONYMES.

D'après l'art. 68 de la loi de l'an VII, les actes de société sont assujettis en France à un droit fixe de 5 fr. Sont seules passibles d'un droit proportionnel les transmissions, obligations ou quittances par un ou plusieurs des associés en faveur des coassociés individuellement, et non dans l'intérêt général de la société [1].

L'importance des sociétés commerciales modernes et la circulation de leurs actions a donné lieu de retirer un revenu public du transfert de ces actions. Le 5 juin 1850, l'assemblée législative a voté une loi dont le titre deuxième, relatif aux *actions* dans les *sociétés* et entreprises, ainsi qu'aux obligations négociables des compagnies, établissements publics, etc., doit nous occuper ici.

La législation sur le timbre des actions émises par les sociétés n'était pas bien fixée. Les tribunaux avaient souvent varié dans leurs décisions, et l'enregistrement avait refusé d'admettre la jurisprudence que la cour de cassation avait adoptée en dernier lieu. La loi du 5 juin 1850 établit des prescriptions nouvelles et apporta des modifications à l'assiette de cet impôt.

Pour justifier cette innovation, il faut remarquer qu'à l'époque où les lois organiques de l'enregistrement et du

[1] Voy. *Code annoté de l'enregistrement*, par M. Masson-Delongpré, t. 1er, p. 441 et suiv.

Digitized by Google

timbre ont été rendues, la richesse mobilière n'était pas ce qu'elle est aujourd'hui. Les entreprises par actions n'employaient pas la centième partie des valeurs qu'elles absorbent actuellement, et l'État obtenait sur les capitaux employés à d'autres usages des revenus d'autant plus considérables qu'il prélevait un droit plus fort sur les obligations ou titres ordinaires. On pouvait donc modifier en 1850, et après le changement économique opéré pendant ce dernier siècle, l'assiette de l'impôt sur les actions sans blesser les règles de la justice.

La loi votée en 1850 assujettit au timbre « chaque titre ou certificat d'action dans une société, compagnie ou entreprise quelconque, financière, commerciale, industrielle ou civile, que l'action soit d'une somme fixe ou d'une quotité, qu'elle soit libérée ou non libérée. »

Elle établit le principe de la proportionnalité et fixe le droit à 50 c. pour 100 du capital pour les sociétés dont la durée n'excède pas 10 ans, et à 1 pour 100 pour celles dont la durée dépasse 10 années.

Mais le droit sera-t-il calculé d'après le capital nominal ou d'après le capital réel? La loi distingue (art. 14) : dans le cas où l'action consisterait dans une somme fixe, 500 fr., 1,000 fr., par exemple, le droit sera calculé d'après le capital *nominal;* dans le cas, au contraire, où l'action consisterait dans une *quotité*, comme un tiers, un quart, le droit sera perçu d'après le capital *réel*, et ce capital sera déterminé suivant les règles établies par les lois sur l'enregistrement.

D'après cet ensemble de dispositions, une action de 500 fr. paiera 2 fr. 50 pour droit de timbre, si la durée de la société n'excède pas 10 ans, et 5 fr. si la durée dépasse cette limite; au moyen de ce droit, les cessions de titre ou de certificat d'actions seront exemptes de tout droit et de toute formalité d'enregistrement (art. 15).

Digitized by Google

L'avance du droit sera faite par la compagnie, quels que soient les statuts (art. 14, avant-dernier alinéa). C'est un moyen d'assurer la perception de l'impôt; et pour mieux l'assurer encore, la loi dispose que les actions seront extraites d'un registre à souche et que le timbre sera apposé sur la souche et sur le talon (art. 16).

Elle frappe les contraventions d'une amende de 12 p. 100 (art. 18), et prononce une autre amende de 10 p. 100 contre l'agent de change ou le courtier qui aura concouru au transfert d'actions non timbrées (art. 19).

On voit que le résultat de ces dispositions, si l'on n'y avait apporté un correctif, aurait été d'obliger les compagnies, au moment où elles se fondent, à prélever, sur les premiers versements effectués, une part proportionnelle à leur capital; d'où il serait arrivé qu'elles n'auraient eu que peu de bénéfices à distribuer, la première année, si même elles n'avaient été en perte. Ainsi, une compagnie formée au capital nominal de 100 millions, pour une durée de 10 ans, aurait eu à payer au fisc, pour droit de timbre, 500,000 fr.; le droit eût été de 1 million, pour une durée de plus de dix ans. C'était là un inconvénient d'une incontestable gravité; la loi y a remédié en permettant aux compagnies de contracter avec l'État un abonnement pour toute la durée de la société. Le paiement du droit se fait alors par annuités, et il est fixé à 5 c. p. 100 fr. du capital (art. 22).

La loi contient encore une disposition protectrice des intérêts des compagnies. Elle dispense du droit annuel (art. 24) les sociétés abonnées qui sont en liquidation; en sont exemptes également celles qui, dans les deux dernières années, n'ont fourni ni dividende ni intérêts, tant qu'il n'y a pas répartition de dividendes ou paiement d'intérêts.

Mais il aurait pu arriver, si les obligations étaient restées affranchies du régime nouveau, qu'elles devinssent, entre

Digitized by Google

les mains des compagnies, un moyen facile de se soustraire à l'application de la loi. Les compagnies n'auraient eu pour cela qu'à réduire leur capital social et à créer des obligations en proportion de ce dont elles auraient réduit ce capital. En conséquence (art. 27), on a assujetti les titres d'obligations au timbre proportionnel de 1 p. 100 du montant du titre, excepté lorsque la cession, pour être parfaite à l'égard des tiers, est soumise aux dispositions de l'art. 1690 du Code Napoléon, et l'on a, pour les obligations comme pour les actions, accordé la faveur de l'abonnement.

L'impôt sur les actions et obligations des sociétés ne devait pas en rester là. Certains conseils généraux, le Corps législatif, frappés de la différence qui existait entre les taxes que supporte la propriété foncière et celles qui atteignent les valeurs mobilières, avaient souvent émis le vœu que les biens de cette dernière catégorie fussent tenus de contribuer davantage aux charges publiques.

Le Gouvernement s'en occupa. Il eut à balancer divers systèmes et, après plusieurs séances du conseil d'État, présidées par le Souverain[1], un projet de loi fut présenté en 1857.

Ce projet proposait de convertir le droit de timbre proportionnel, une fois payé, en un droit annuel et obligatoire de 15 c. par 100 fr. du capital *réel* de l'action. Par là, le droit proportionnel d'émission disparaissait, et l'abonnement, de facultatif qu'il était, devenait obligatoire. Ce droit de timbre annuel ne gênait en rien les transactions et laissait aux valeurs mobilières toute leur liberté : il maintenait ainsi les avantages de la loi de 1850. D'ailleurs, le taux pro-

[1] Les orateurs entendus dans ces séances, mêlées de diverses observations de l'Empereur, furent M. Boinvilliers, président de section, M. Magne, ministre des finances, M. Baroche, président du conseil d'État, M. Vuitry, M. le vice-président de Parieu, M. Michel Chevalier, M Marchand, M. le comte Dubois, M. Fould, ministre d'État, M. Boulatignier, M. Boulay de la Meurthe, président de section, et M. le général Niel.

Digitized by Google

posé était aussi modéré que possible et facile à percevoir.

Ces avantages étaient remarquables ; toutefois la commission du budget du Corps législatif combattit et le mode d'assiette et le taux de l'impôt. Frapper les valeurs mobilières d'après la moyenne triennale des cours et non d'après le capital d'émission parut arbitraire ; plusieurs membres crurent voir là le principe d'un *impôt direct* sur le revenu. Aussi a-t-on voulu partir de la pensée d'un impôt de *transmission*, plutôt que de celle d'un impôt sur la propriété ou le revenu de certaines valeurs.

D'autre part, la taxe, dans certains cas, ne parut pas assez élevée. Quelques modifications furent donc proposées par la commission du budget et adoptées par le conseil d'État ; elles donnèrent lieu à une disposition nouvelle exprimée dans la loi du 23 juin 1857, dont l'art. 6 fut adopté en ces termes : « Indépendamment des droits établis par la loi du 5 juin 1850 (titre II), toute cession de titres ou promesses d'actions ou d'obligations dans une société, compagnie, ou entreprise quelconque financière, industrielle, commerciale ou civile, quelle que soit la date de sa création, est assujettie, à partir du 1er juillet 1857, à un droit de transmission de 20 c. par 100 fr. de la valeur négociée. Ce droit, pour les titres au porteur et pour ceux dont la transmission peut s'opérer sans un transfert sur les registres de la société, est converti en une taxe annuelle et obligatoire de 12 c. par 100 fr. du capital desdites actions et obligations évalué par leur cours moyen pendant l'année précédente, et, à défaut de cours, dans cette année, conformément aux règles établies par les lois sur l'enregistrement. »

Il parut juste de frapper également les mutations qui s'opéreraient en France sur les valeurs étrangères, et l'art. 9 de la même loi disposa que, pour les actions ou obligations des compagnies étrangères cotées en France, le droit annuel

Digitized by Google

serait de 12 c. par 100 fr., sans distinction entre les titres nominatifs et les titres au porteur, et que le droit de timbre acquitté par les sociétés françaises serait également dû par les sociétés étrangères. Un décret ultérieur avait décidé que, par une sorte d'abonnement, la moitié du capital des sociétés étrangères dont les titres circulent à la fois à l'étranger et à la Bourse de Paris serait soumise à l'impôt. Un second décret du 11 décembre 1864, provoqué par la commission du budget de l'exercice 1865, a modifié cette base d'évaluation comme trop favorable[1], et a décidé que le droit de transmission sur les titres des sociétés, compagnies et entreprises étrangères, serait désormais perçu sur la moitié du capital représenté par les actions et sur la totalité des obligations.

En même temps, les titres de rentes, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers, circulant en France, ont été soumis par l'art. 6 de la loi du 13 mai 1863 à un droit de timbre de 50 c. par 100 fr. ou fraction de 100 fr. du montant de leur valeur nominale, droit que la loi du 8 juin 1864 a élevé à 1 fr.

Afin de laisser à la circulation des valeurs mobilières toute la facilité compatible avec la bonne perception de la taxe nouvelle, l'art. 8 de la loi de 1857 énonce que, dans les sociétés qui admettent le titre au porteur, tout propriétaire a le droit de convertir ses titres en titres nominatifs ou réciproquement, mais que, dans les deux cas, la conversion donne lieu à la perception du droit de transmission.

L'impôt de transmission sur les valeurs mobilières, ainsi constitué par la loi du 23 juin 1857, a donné au Trésor un produit, en 1860, de 6,124,550 fr., et en 1864, de

[1] La commission avait fait observer que le nombre des titres étrangers, admis à la négociation en France, s'élevait à 4,043,066 actions et 4,802,303 obligations représentant un capital de plus de 4 milliards, et croyait nécessaire, pour placer les sociétés françaises et étrangères dans des conditions d'égalité complète, d'étendre, pour ces dernières, les droits à la totalité du capital.

Digitized by Google

9,822,740 fr., y compris le décime pour franc de la loi du 6 prairial an VII. Le produit de 1864 se décompose ainsi qu'il suit :

	VALEURS sur lesquelles les droits ont été assis.	MONTANT des droits constatés.
§ I. Transmissions de titres de sociétés françaises :		
Chemins de fer français.....	3,798,203,156 f.	4,856,951 f.
Autres valeurs industrielles françaises.....	1,453,685,029	2,005,247
§ II. Transmissions de titres de sociétés étrangères.	1,722,971,799	2,067,566
§ III. Décime pour franc (L. 6 prairial an VII).....	.....	892,975
TOTAUX.....	6,974,859,984 f.	9,822,740 f.

Les titres de rentes des gouvernements étrangers ont en outre, par application des lois de 1863 et 1864, acquitté des droits de timbre s'élevant, pour l'exercice 1864, à 2,630,986 fr.

Les mêmes droits, pour les actions et obligations, tant françaises qu'étrangères, figurent dans les recettes du timbre, parmi les articles desquelles elles sont confondues.

En Hollande et dans le Piémont la taxation des actions mobilières a lieu, comme nous l'avons déjà rapporté ailleurs, par une sorte de développement de la loi des patentes et par le procédé direct. Les sociétés anonymes sont sujettes à un droit proportionnel mesuré sur leurs dividendes.

Digitized by Google

ARTICLE 5.

ASSURANCES.

Le contrat d'assurance est susceptible d'être taxé comme plusieurs autres. Il semble cependant qu'il mérite de n'être atteint que légèrement, car il est la manifestation d'une prudence, digne de la part du législateur du plus bienveillant intérêt.

En Angleterre, il y a, outre un droit de timbre léger sur la police d'assurance, une taxe proportionnelle qui a été d'abord et successivement de 1 sh. 6 d., 2 sh., 2 sh. 1/2 par cent livres sur les sommes assurées contre le feu [1]. L'impôt est resté à 2 sh. 1/2, de 1804 à 1815 ; et comme la prime d'assurance contre l'incendie ne paraît pas avoir jamais excédé dans ce pays 2 sh. pour 100 liv., l'impôt était évalué en 1806 à 125 p. 100 du risque, et critiqué sous ce rapport par sir Frederik Eden dans son petit ouvrage sur l'avantage des assurances.

En 1815, cependant, l'impôt fut porté à 3 sh. pour

[1] Les assurances contre les risques maritimes donnent lieu en Angleterre à un impôt proportionnel à la prime Cet impôt a été très-productif lors de la guerre du commencement de ce siècle, l'Angleterre étant alors le seul pays où l'on pût effectuer des assurances maritimes. Après la paix, l'élévation du droit porta à éviter le marché britannique, et à s'assurer plutôt en Hollande, à Hambourg et ailleurs. Lord Althorp fit donc réduire l'impôt de 50 p. 100, en 1834, et l'on a jugé encore utile de le réduire plus considérablement environ dix ans après. (7 et 8 *Victoria*, ch. XXI.) Cette réduction a moins agi sur le produit qu'on aurait pu le croire. En 1843, la *Marine insurance* donnait à l'administration du *Stamp* 253,529 liv. st. En 1850, le produit a été de 162,769 liv. st. C'était en 1843 le quart du produit de la *fire insurance;* en 1850, le septième.

Digitized by Google

100 liv. st., équivalant à 150 p. 100 du risque de la somme assurée. Les fonds des fermiers (*farminy stock*) ont été déclarés exempts de la taxe.

Depuis lors, l'*insurance duty* a été presque continuellement attaquée comme exagérée. Sir Henry Parnell, dans son ouvrage sur la réforme financière, s'exprimait dans ce sens au sujet de cet impôt qu'il qualifiait d'*excessivement élevé* (*excessively high*)[1]. Le *Times*, du 6 avril 1860, a donné aussi un article en faveur de la réduction de cette taxe dont le produit budgétaire était considérable. L'impôt a été, il est vrai, défendu par M. Coode, dont nous trouvons le rapport analysé dans un article intéressant de M. Samuel Brown, inséré au journal de la Société statistique de Londres (juin 1857). Mais M. Brown nous paraît avoir à son tour victorieusement répondu à plusieurs assertions de M. Coode.

Dans l'année financière expirée à la fin de mars 1857, la taxe sur les assurances contre l'incendie avait procuré à l'administration anglaise un produit net de 1,323,199 liv. st [2].

En 1862, la question passa de la presse dans le Parlement; une proposition pour la réduction d'un schelling sur le droit fut faite dans la chambre des Communes et adoptée à la majorité de 11 voix, malgré la résistance de M. Gladstone [3].

En 1865, influencé sans doute par la manifestation d'opinion produite dans la chambre des Communes en 1862, M. Gladstone a proposé de réduire la taxe de 3 schellings à 1 sch. 6 den. à partir du 25 juin de l'année courante, et aussi d'abolir le droit de timbre de 1 schilling

[1] P. 87, édit. de 1830. Voyez aussi ce que nous avons déjà écrit plus haut, sur cet objet, p. 93.

[2] Comptes de finances dans les papiers parlementaires anglais. A la même époque, le produit des assurances maritimes était remonté à 335,677 liv. ou près du quart du produit des assurances contre l'incendie.

[3] *Moniteur* du 4 avril 1862.

Digitized by Google

sur la police, en lui substituant un droit d'un penny. Il annonçait un allégement annuel de 520,000 livres du chef de cette réduction, conséquence d'un vœu déjà manifesté par la Chambre des Communes [1]. Cette mesure ayant été adoptée par un acte du Parlement du 26 mai 1865, le résultat en a été commenté en 1866 par le chancelier de l'Échiquier, dans les termes suivants, cités par le *Moniteur* du 19 mai, en ce qui concerne les 6 derniers mois de 1865 :

« Les réductions de droit sur les assurances contre l'incendie ont fonctionné depuis assez de temps maintenant pour qu'on se rende compte de leur effet. Elles n'ont pas donné ce qu'espéraient les partisans de la mesure. En évaluant la perte pour le revenu de l'année à 260,000 livres, le chancelier de l'Échiquier voyait juste, car la perte réelle a été de 272,000 livres. D'autre part, la valeur des propriétés assurées du 1er octobre 1864 au 31 mars 1865, ayant été de 580 millions de livres, la valeur de celles assurées entre le 1er octobre 1865 et le 31 mars 1866, a été de 627 millions de livres, soit une augmentation de 47 millions de livres ou 8 p. 100. Mais il faut tenir compte de l'augmentation régulière de valeur, due non pas à la diminution du droit, mais à la richesse croissante du pays. Cette augmentation est en moyenne de 17 millions de livres par semestre. En déduisant cette somme de 47 millions de livres, il reste 30 millions de livres, soit 5 pour 100 pour l'augmentation totale. M. Gladstone persiste à croire qu'il ne faudra point espérer trouver là une source considérable de revenus pour l'avenir. »

En France, les assurances sont grevées, outre le droit de timbre imposé par la loi de 1850 [2], d'un droit d'enregistrement de 1 p. 100 sur le montant de la prime exigible en

[1] *Moniteur* du 30 avril 1865.
[2] V. Demante, n° 525.

Digitized by Google

une seule fois sur la totalité des annuités; il ne peut être réclamé qu'autant que le contrat est produit en justice; les assurances mutuelles ne supportent qu'un droit fixe d'enregistrement [1]; aussi les revenus de ces divers droits d'enregistrement sont-ils infiniment moins considérables que les taxes perçues en Angleterre.

On trouve, dans le Compte des Recettes de 1858, les résultats suivants du produit des droits constatés par l'enregistrement des contrats d'assurance.

Contrats d'assurances contre l'incendie, au droit de 1 pour 100.	36,440 fr.	81 c.
Contrats d'assurances maritimes avant qu'il en ait été fait usage en justice (droit fixe).	223	»
Id. Lorsqu'il en a été fait usage en justice, au taux de 1 pour 100 en temps de paix.	7,434	»
Id. A 50 pour 100 en temps de guerre.	0	25
Total.	44,098 fr.	06 c.

Voici les mêmes détails pour l'exercice 1864 :

	QUOTITÉS des droits.	VALEURS sur lesquelles les droits ont été assis.	MONTANT des droits constatés en principal.
Contrats ou polices d'assurance contre l'incendie.	1 p. °/o	6,235,597 f.	62,355 f.
Contrats ou polices d'assurance maritime (avant qu'il en ait été fait usage en justice).	1 fixe.	273 actes	273
Idem. Lorsqu'il en a été fait usage en justice (en temps de paix).	1 p. °/o	298,350	2,983
Idem. . . . . (en temps de guerre).	0 50 c. °/o	»	»
TOTAL.	. . . . .	. . . . .	65,611 f.

Ce chiffre est une petite partie des produits fournis par les mêmes sources dans le budget anglais. La législation française a voulu ménager l'esprit de prévoyance. La législation britannique, s'appliquant à un peuple chez lequel il est

[1] V. loi du 5 juin 1850, articles 33 et 42.

Digitized by Google

très-développé [1], a cru probablement sans inconvénient d'en frapper plus fortement les manifestations dans la vie des contrats civils.

Mais la législation de nos voisins paraît avoir excédé ce qu'elle pouvait attendre de la disposition morale des contribuables, et le taux de l'impôt sur les assurances dans la Grande-Bretagne a eu probablement pour effet d'en retarder le développement.

M. Samuel Brown a cherché à établir ce résultat en comparant le progrès des assurances contre l'incendie dans la Grande-Bretagne et en France.

Il évalue les sommes assurées, dans la Grande-Bretagne (non compris les propriétés étrangères), à 997,000 liv. st., à la fin de 1856, tandis que, d'après lui, les valeurs assurées, en France, se seraient élevées, vers la même époque, à environ 1,800,000 liv. st., résultat très-frappant si on se rappelle que le système des assurances a, en Angleterre, plus de cent quatre-vingts ans d'existence, tandis qu'en France il ne remonte pas plus haut que 1816.

L'impôt britannique ne diffère pas seulement de l'impôt

[1] On sait que l'une des formes les plus remarquables de la prévoyance des intérêts privés se réalise en Angleterre par une autre forme du contrat d'assurance, les *Assurances sur la vie*, qui garantissent des sommes de capitaux aux héritiers des assurés, dans les opérations de plusieurs compagnies. Ce genre de contrat, lié à celui de la rente viagère dont il constitue en quelque sorte l'*inverse*, repose comme la constitution des rentes viagères sur les tables de mortalité et sur un ensemble de calculs mathématiques assez compliqués. La doctrine des assurances sur la vie, qui constitue une des parties les plus ardues de ce qu'on a appelé souvent, surtout en Angleterre et en Allemagne, l'*arithmétique politique*, a été exposée dans les ouvrages anglais de Baily, Morgan, David Jones, etc. En France, M. de Courcy a publié sur les assurances en général une brochure intéressante (en 1862).

La commission de la caisse des retraites pour la vieillesse, consultée par le ministre du commerce, a émis, en 1863, un vœu pour l'entreprise de certaines assurances sur la vie par l'État, dans l'intérêt des classes peu aisées et sous un maximum déterminé, en vue de populariser un contrat moins usité chez nous qu'en Angleterre.

Digitized by Google

français par son extrême pesanteur : il a encore une incidence différente, puisqu'il se proportionne non à l'engagement de l'assuré, mais aux valeurs sur lesquelles porte le contrat et qui entraînent des taux d'assurances très-divers à cause de la diversité des risques. M. Coode a prétendu que l'impôt sur la somme assurée présente un heureux ajustement de la charge avec les moyens de ceux qui peuvent le supporter, l'impôt étant comparativement lourd lorsque la propriété a une grande valeur et qu'elle est en même temps sujette au moindre taux d'assurance, et comparativement léger lorsque la propriété est plus précaire et sujette à une charge plus forte en vue de la garantie contre l'incendie [1].

M. Brown a révoqué en doute la justesse de cet aperçu, et il s'est demandé s'il est équitable qu'une taxe de 200 pour 100, par rapport à la prime d'assurance, soit établie sur un individu parce qu'il est propriétaire d'une maison, et une taxe de 3 pour 100 seulement sur un autre individu, parce qu'il est propriétaire d'un théâtre. Les primes d'assurances sont en effet les épargnes prévues par un certain nombre d'individus pour réparer les pertes qu'ils peuvent subir, et les chances diverses qui déterminent le montant nécessaire de ces épargnes entrent dans les calculs naturels des constructeurs et acheteurs des propriétés qu'elles affectent.

Cette incidence de l'impôt a du reste beaucoup moins préoccupé nos voisins que le taux de l'impôt lui-même. Sur ce dernier point, voici en quels termes M. Brown avait clos la dissertation que nous avons déjà si souvent citée et qui paraît avoir préparé la réduction du droit votée par le Parlement, en émettant l'espoir d'une compensation encore problématique : « Il n'y a pas moyen de douter que la taxe ne soit ressentie comme outrée et oppressive; qu'elle ne décourage

[1] *Journal of the Statistical Society*, 1857. P. 159.

Digitized by Google

l'extension sérieuse de la pratique prudente de l'assurance, qu'elle ne laisse par conséquent sans protection une grande partie de la propriété, et que la réduction de l'impôt à 1 sh. 6 d. pour 100 liv. ne dût rapidement accroître les assurances de manière à laisser subsister le produit du revenu public[1]. »

Il paraît que le gouvernement de Saint-Pétersbourg se serait rapproché de la législation française en établissant, vers 1847, une taxe de 3/4 pour 100 sur le montant de chaque police d'assurance[2]. Mais nous ignorons le produit de cet impôt pour le trésor russe.

Dans le royaume d'Italie, la loi de 1862 établit un droit de 1 p. 100 sur les actes et les contrats d'assurances. Au budget de 1865, on trouve une somme de 1,200,000 francs portée comme résultant des droits sur les opérations des sociétés d'assurances, et sur le capital des sociétés par commandite ou par actions.

[1] *Journal of the Statistical Society*, p. 168.
[2] *Ibid.*, p. 151.

Digitized by Google

ARTICLE 6.

BAUX ET ANTICHRÈSES [1].

Une sorte de contrat qui, en France et partout, a toujours eu un grand développement, le bail à ferme, a depuis longtemps été soumis à l'impôt.

La loi du 22 frimaire an VII (art. 69) avait fixé le droit d'enregistrement des baux à ferme et à loyer à raison de 1 fr. par 100 fr. sur le prix cumulé des deux premières années, et de 25 cent. par 100 fr. sur le prix cumulé des années suivantes. Ce tarif fut modifié par la loi de ventôse an IX qui, en suivant les mêmes distinctions, réduisit la taxe à 75 cent. et à 20 cent.

Cet état de choses était encore susceptible de grandes améliorations : le gouvernement entreprit cette tâche en 1824, dans une loi qui se distingue de la plupart de celles qui l'ont précédée ou suivie, par divers allégements de droits.

On fit remarquer qu'une taxe trop lourde avait l'inconvénient de développer les baux sous seing privé, et que les contrats de cette nature n'offraient pas suffisamment de garanties aux parties contractantes. Enfin la diversité des taxes à percevoir sur un même bail parut une complication inutile dans la perception de l'impôt.

L'art. 1er de la loi du 16 juin 1824, fut ainsi conçu :

« Les baux à ferme ou à loyer des biens meubles et im-

[1] L'emphythéose temporaire est un bail à durée limitée (Demante, n° 362).

Pour établir le droit sur le colonage partiaire, on estime la part de fruits réservée au propriétaire, et on applique les règles relatives aux baux à ferme.

Digitized by Google

meubles, les baux de pâturage et nourriture d'animaux, les baux à cheptel ou à reconnaissance de bestiaux, et les baux ou conventions pour nourriture de personnes, *lorsque la durée sera limitée*, ne seront désormais soumis qu'au droit de 20 cent. par 100 fr. sur le prix cumulé de toutes les années.

« Le droit de cautionnement de ces baux sera de moitié de celui fixé par le présent article. »

Bien que cette réduction sur l'impôt fît craindre une diminution de recette de 650,000 fr. (en supposant que le nombre des baux sous seing privé restât le même), la loi fut adoptée sans discussion.

Mais les deux modifications dont il vient d'être question, et qui ont été apportées par la loi du 27 ventôse an IX et par celle du 16 juin 1824 dans l'enregistrement des baux, ne concernent que les baux à durée limitée.

Quant aux baux à durée illimitée, ils restent soumis à la loi primitive du 22 frimaire an VII, dont l'art. 69, § 7, n° 2, est ainsi conçu :

« Sont soumis au droit de 4 fr. par 100 fr. les baux à rentes perpétuelles de biens immeubles, ceux à vie et ceux dont la durée est illimitée. »

Enfin la loi de l'an VII, comme celles de l'an IX et de 1824, ne concerne que les baux présentés à l'enregistrement.

Un professeur de droit administratif, M. Serrigny, a fait observer, à cet égard[1], que la plupart des baux de biens immeubles sont faits sur papier libre et qu'ainsi l'État perd à la fois les droits de timbre et d'enregistrement; que ces baux ne peuvent servir, en cas de contestation, ni au propriétaire ni au fermier, et qu'ils sont qualifiés *verbaux* par les parties, afin d'éluder les dispositions de la loi de l'enregistrement, car la Cour de cassation a décidé (arrêts des 12 et

[1] *Journal des économistes de* 1854, t. III.

Digitized by Google

17 juin 1811) que l'administration ne pouvait pas être fondée à percevoir le droit sur les baux *verbaux* comme elle peut le faire sur les ventes *verbales* d'immeubles[1].

On a donc pu se demander, si, dans ces conditions, il ne serait pas préférable que tous les baux, verbaux ou écrits, fussent soumis à une taxe d'enregistrement, le droit actuel subissant, en même temps, une nouvelle réduction en rapport avec la généralité plus grande du système nouveau.

En assurant au Trésor une perception régulière et facile de la taxe si souvent éludée aujourd'hui, cette innovation pourrait avoir l'avantage de protéger à la fois le bailleur et le preneur contre la mauvaise foi de l'un ou de l'autre; elle servirait à faire connaître le rapport entre le revenu cadastral et le revenu véritable, la valeur réelle des biens vendus ou des immeubles échangés, et aiderait à établir sur une assiette quelquefois meilleure l'impôt foncier qui pèse sur les divers départements. La perte que le Trésor doit éprouver par les baux verbaux aujourd'hui n'est pas évaluée, mais on peut voir qu'elle doit être considérable, par ce fait qu'en 1860 l'impôt sur les baux et antichrèses n'a pesé que sur environ un milliard de valeurs et ne s'est élevé qu'à 2,111,379 fr., tandis qu'il y a, suivant quelques estimations, plus de 3 milliards de revenus provenant de fermages dans notre pays....

D'un autre côté la modification en question, si surtout la mesure n'en était pas très prudente et bien étudiée, pourrait toucher à des situations agricoles qui, dans les pays pauvres de la France, méritent de véritables ménagements.

En 1864, les droits sur les baux et antichrèses ont porté sur 1,057,709,575 fr. de valeurs et sont inscrits aux comptes

[1] L'article 4 de la loi de ventôse an IX, relatif aux mutations secrètes qui peuvent être constatées par la *possession, à défaut d'actes*, n'est pas applicable aux transmissions immobilières de *jouissance*. G. Demante, n° 98.

Digitized by Google

de l'exercice pour 2,489,149 fr. avec le décime pour franc. Les antichrèses ou engagements d'immeubles figurent dans ces deux chiffres pour 579,580 fr. de valeurs et 11,591 fr. de produit[1].

Les cautionnements des baux à ferme ou à loyer, de pâturages et autres, taxés à 0 fr. 10 c. pour 100, ont produit 53,708 fr. Les valeurs sur lesquelles les droits ont été assis, se sont élevées à 48,826,290 fr.

D'après Mac Culloch, le droit sur les baux en Angleterre serait de 1/2 pour 100 de la *rente réservée*[2]. En effet, quant aux baux à loyer (*Lease or Tack*) dans la législation britannique de 1850, quand la rente annuelle n'excède pas

5 liv., le droit est de	0 l.	0 s.	6 d.
De 5 à 10		1	
De 10 à 15		1	6
De 15 à 20		2	
De 20 à 25		2	6
De 25 à 30		5	
De 50 à 75		7	6
De 75 à 100		10	
Par 50 liv. ou fraction de 50 liv. au-dessus de 100 liv.		5	

L'acte du 10 août 1854 édicte les tarifs suivants pour les baux de plus de 35 ans de durée si la durée n'excède pas 100 ans.

Pour une rente de 5 liv. ou au-dessous	0 l.	3 s.	0 d.
De 5 à 10		6	
De 10 à 15		9	
De 15 à 20		12	
De 20 à 25		15	
De 25 à 50	1	10	
De 50 à 75	2	5	
De 75 à 100	3		
Au-dessus de 100 liv. par 50 liv. ou fraction de 50 liv.	1	10	

[1] Pour le détail du produit des droits sur les divers baux, voy. compte définitif des recettes de 1864, p. 145 et 146. Les baux et antichrèses ont payé, en outre, 178,987 fr de droits et demi-droits en sus.

[2] Sous l'ancienne loi, ajoute le même auteur, un bail pour une rente non-supé-

Digitized by Google

Le tarif est double pour les baux de plus de 100 ans de durée.

rieure à 20 livres, supportait un droit de timbre de 1 livre. Un bail de 10 livres ne payait pas moins de 5 pour 100 sur la rente, tandis qu'un bail de 1,000 livres, ou *au-dessus*, devait seulement 10 livres, ce qui constituait un maximum de 1 pour 100. (2e édition, p. 287.)

Digitized by Google

ARTICLE 7.

EFFETS DE COMMERCE.

Occupé à atteindre les capitaux dans leur transmission, le législateur a dû se préoccuper des valeurs commerciales, valeurs considérables, tout aussi légitimement imposables que les autres, mais bien plus difficiles à saisir dans la circulation. Pour arriver à ce but, on a eu recours à la fois au timbre proportionnel, c'est-à-dire au timbre gradué d'après les sommes à exprimer sur les effets de commerce, et à l'enregistrement.

Pour bien déterminer les modifications que la législation a subies en ce qui concerne le timbre proportionnel, recherchons-en le véritable esprit. Les rapports faits à l'Assemblée constituante en 1791, et, depuis cette époque, aux diverses Assemblées législatives qui lui ont succédé, ne laissent, à cet égard, aucune incertitude. « Il en résulte, a dit M. Émile Leroux dans son rapport sur la loi de 1850 : 1° que la constitution de l'enregistrement et celle du timbre, qui en est l'émanation, ont été, autant que possible, mises en harmonie; 2° que la proportionnalité dans le droit a été admise comme compensation des avantages attachés à certains actes soumis au timbre proportionnel. »

Ainsi, la loi du 14 thermidor an IV fixait le droit de timbre à 1 fr. pour le billet de 1,000 fr. Il a été réduit à 50 c. par la loi du 13 brumaire an VII, puis augmenté de 2/5 par la loi du 28 avril 1816, et fixé à 35 c. par la loi du 16 juin 1824 pour les billets de 500 fr. et au-dessous. La loi du

Digitized by Google

24 mai 1834 l'a réduit de nouveau de 35 c. à 25 c. pour les billets de 500 fr., et de 70 c. à 50 c. pour les billets de 1,000 fr. Enfin la loi du 20 juillet 1837, dans son article 16, a admis des coupons de 300 fr. et fixé le droit à 15 c. au lieu de 25 c. pour les billets de 300 fr. et au-dessous.

Quoique juste dans son application, cet impôt rencontrait, dans les habitudes du commerce, une certaine résistance. La confiance, qui détermine souvent la circulation et la transmission des titres, contribue puissamment à favoriser les contraventions et à les faire échapper à la surveillance de l'autorité publique.

Après avoir constaté les fraudes nombreuses qui se produisaient, le législateur, pour assurer le recouvrement d'un impôt légitime dans son principe, irréprochable dans les formes de sa perception, s'était d'abord attaché à en diminuer la quotité : puis, pour donner toute facilité au commerce et enlever un prétexte spécieux aux habitudes d'illégalité, l'administration s'appliqua à généraliser le débit des coupons timbrés.

Mais le but qu'on s'était proposé ne fut pas atteint : les effets émis pour les plus fortes sommes ont continué à circuler sans la formalité du timbre, et le Trésor constatait, à son préjudice, une perte annuelle de plusieurs millions.

Frappé de l'insuffisance de la législation et de la nécessité de la modifier, le gouvernement de 1850 ayant reconnu que le relâchement qui existait dans le recouvrement de l'impôt sur le timbre proportionnel était non-seulement préjudiciable au Trésor, mais encore injuste et immoral, voulut faire cesser un pareil abus en sanctionnant ces lois d'une manière suffisante.

Pour obtenir la perception régulière et complète de cet impôt sans grever le commerce d'entraves nuisibles, et pour faire, en même temps, pénétrer la réforme dans les conscien-

Digitized by Google

ces et dans les habitudes, il fallait deux choses : rendre l'exécution de la loi plus facile et l'inexécution plus dangereuse.

Persuadé que les avantages qu'une nouvelle loi pourrait offrir au commerce contribueraient activement à l'emploi du timbre, le gouvernement de 1850, par la loi du 5 juin, étendit les conséquences de la loi de 1837, en créant des coupons de 100 fr. et développant la proportionnalité de l'impôt, de la manière suivante :

« Art. 1er. Le droit de timbre proportionnel, sur les lettres de change, billets à ordre ou au porteur, mandats, traites et tous autres effets négociables ou de commerce, est fixé ainsi qu'il suit :

A » fr.	5 cent.	pour	les effets de		100	francs et au-dessous ;	
A »	10	pour	ceux au-dessus de		100	fr. jusqu'à	200 fr. ;
A »	15	—	—	de	200	—	300
A »	20	—	—	de	300	—	400
A »	25	—	—	de	400	—	500
A »	50	—	—	de	500	—	1,000
A 1	»	—	—	de	1,000	—	2,000
A 1	50	—	—	de	2,000	—	3,000
A 2	»	—	—	de	3,000	—	4,000

et ainsi de suite en suivant la même progression et sans fraction. »

Pour garantir l'efficacité de la loi, on frappa, dans son principe, la négociation d'un titre non timbré, de la sanction exprimée dans l'article qui suit :

« Art. 5. Le porteur d'une lettre de change non timbrée n'aura d'action, en cas d'acceptation, que contre l'accepteur et contre le tireur, si ce dernier ne justifie pas qu'il y avait provision. En cas de non-acceptation, il n'aura d'action que contre le tireur. Le porteur de tout autre effet n'aura d'action que contre le souscripteur. »

La loi du 11 juin 1859 a établi le *timbre mobile* pour les effets de commerce venant de l'étranger ou des colonies dans lesquelles le timbre n'est point établi.

Digitized by Google

Des lois ultérieures, dont la dernière porte la date du 8 juillet 1865, ont étendu l'application en France de cet emprunt fait à la législation de l'Angleterre.

En Angleterre, il y a un droit de timbre sur les lettres de change; et en outre les *chèques*, sorte de bons au porteur, d'un usage très-répandu à Londres et aux États-Unis, ont été imposés à 1 penny, en 1858, en tant, toutefois, qu'ils représentent non des certificats de dépôt réalisables sur-le-champ, mais des billets à échéance plus ou moins éloignée. Car, dans le premier cas, ils ne font que remplacer les espèces monnayées et ne supportent aucun droit.

D'après la loi du 10 août 1854, les droits sur les lettres de change à l'intérieur sont les suivants, dans la législation du *Stamp*.

Pour les sommes n'excédant pas :

	5 liv.	» l.	» s.	1 d.
De 5 à 10.		»	»	2
De 10 à 25.		»	»	3
De 25 à 50.		»	»	6
De 50 à 75.		»	»	9
De 75 à 100.		»	1	»
De 100 à 200.		»	2	»
De 200 à 300.		»	3	»
De 300 à 400.		»	4	»
De 400 à 500.		»	5	»
De 500 à 750.		»	7	»
De 750 à 1000.		»	10	»
De 1000 à 1500.		»	15	»
De 1500 à 2000.		1	»	»
De 2000 à 3000.		1	10	»
De 3000 à 4000.		2	»	»
De 4000 et au-dessus.		2	5	»

Les lettres de change payables à l'extérieur supportent des droits moindres et qui se terminent par le maximum de 15 sch. pour les sommes de 4,000 l. et au-dessus.

L'acte du 3 avril 1860 établit la continuation de la pro-

Digitized by Google

portionnalité sur les droits de timbre des lettres de change au-dessus de 4,000 liv.

Nous ignorons encore quel a été le produit de l'impôt sur les chèques, mais, dans l'année terminée au 31 mars 1857, les comptes britanniques nous donnent, pour les lettres de change, un produit net de 520,894 liv. sterl., et les billets de banque ont donné, soit directement, soit par suite des abonnements consentis avec diverses banques, 70,106 liv. sterl.

Les effets de commerce sont soumis en France tout à la fois au timbre proportionnel et à l'enregistrement.

Les divers effets négociables peuvent n'être présentés à l'enregistrement qu'avec le *protêt*, et même, en ce qui concerne les lettres de change, l'enregistrement peut être retardé jusqu'à l'*assignation* [1].

En France, en 1859, les billets à ordre, au droit de 50 c. pour 1000, ont produit à l'enregistrement : 1,108,162 fr.

Les lettres de change, au taux de 25 c. p. 100 : 182,583.

En 1864, les billets à ordre, au droit de 50 centimes pour 100, sur 175,302,840 fr. de valeurs, ont produit à l'enregistrement, avec le décime de l'an VII : 1,514,165 fr.

Et les lettres de change, au taux de 25 centimes pour 100, sur 85,395,376 fr. de valeur : 234,836 fr.

Les uns et les autres ont contribué, pour une part considérable, au produit des droits de timbre proportionnel perçus sur les effets de commerce, les obligations et les actions dans les sociétés, et qui ont fourni, en 1859, un total de 12 à 13 millions, et en 1864 de 20 millions.

[1] V. Demante, n° 504.

Digitized by Google

ARTICLE 8.

CONVENTIONS DIVERSES.

Nous pourrions mentionner encore quelques contrats frappés, en France, de droits d'enregistrement, comme les contrats d'apprentissage, les obligations à la grosse aventure, les cautionnements [1]. La lecture des comptes de recettes renferme presque tout ce que nous pourrions rapporter d'intéressant sur ces éléments très-accessoires et peu productifs des droits d'enregistrement sur les actes entre vifs.

Nous ajouterons que d'après la loi française, pour que l'impôt de l'enregistrement soit encouru, il n'est pas nécessaire que l'acte en question soit expressément nommé dans le tarif; il suffit qu'il rentre dans une des catégories générales d'actes portant *transmission* de propriété ou d'usufruit, *obligation*, *libération*, *condamnation*, *collocation* ou *liquidation* [2].

[1] Les contrats d'apprentissage sont frappés d'un droit fixe de 1 fr. 501 actes ont été soumis à ce droit en 1864. Les obligations à la grosse aventure ou pour retour de voyage ont produit 4,122 fr. à 50 centimes p. 100 sur 824,470 fr. de valeurs. Le droit sur le cautionnement est la moitié du droit sur l'obligation ; mais il est considérable si l'on observe qu'il est perçu immédiatement, lors même que le cautionnement n'amènerait aucun paiement (V. Demante, n° 455). En 1864, les valeurs, sur lesquelles le droit proportionnel a été assis, se sont élevées à 214,328,752 fr. et ont procuré au Trésor une recette de 963,989 fr. avec le décime. 1,523 actes ont, en outre, été taxés au droit fixe de 2 fr. Ce sont les cautionnements relatifs aux adjudications et marchés, dont le prix doit être payé par le Trésor public, et les cautionnements en immeubles des conservateurs des hypothèques.

[2] Demante, n°s 16 et 18.

Digitized by Google

CHAPITRE V.

IMPÔTS SUR LES ACTES JUDICIAIRES [1].

Comme en certains pays les dépenses des cultes sont laissées complétement à la charge des membres de chaque communion, de même on pourrait jusqu'à un certain point mettre les dépenses de la justice civile, dans un État, exclusivement à la charge de ceux qui en réclameraient l'assistance. Les magistrats seraient ainsi considérés comme des arbitres publics, dont l'émolument résulterait du nombre et de l'importance des affaires qu'ils termineraient et des sentences qu'ils émettraient.

Toutefois, ce mode d'organisation pour l'entretien de la magistrature ne serait pas le plus favorable à sa dignité, puisque certaines causes accidentelles auraient une trop grande influence sur la situation matérielle du juge, qui se trouverait d'ailleurs intéressé à la multiplication et à la prolongation des litiges; d'un autre côté, il serait malaisé de rémunérer suivant le même principe la participation des magistrats à la répression des crimes et délits, parce qu'en

[1] Nous avons entendu parler ici en général de tous les impôts perçus sur l'administration de la justice, sans nous restreindre absolument dans le sens du mot *acte judiciaire*, tel qu'il peut résulter spécialement de notre législation française et qu'il est défini notamment par Demante, n° 15.

Digitized by Google

ces matières l'intérêt social se mêle presque toujours à l'intérêt privé et le domine même habituellement.

Ces considérations opposées ont conduit le législateur, dans certains États, à attribuer aux magistrats judiciaires des *épices* plus ou moins considérables, versées directement entre leurs mains par les parties litigantes, et, dans d'autres pays, à faire rémunérer les magistrats par l'État, tout en attribuant cependant au Trésor public, comme à titre de dédommagement, certaines perceptions levées sur les citoyens qui réclameraient l'intervention des magistrats.

Ces perceptions sont à nos yeux légitimes, tant qu'elles ne dépassent pas considérablement les frais de l'établissement judiciaire du pays : dans le cas contraire qui, suivant M. de Jacob [1], est le seul dans lequel ces perceptions mériteraient le nom d'impôts, il nous paraîtrait assez difficile de les justifier, si ce n'est par le principe fort sévère d'une sorte de pénalité directe contre le plaideur malheureux, pénalité dont le législateur fiscal s'est rarement décidé à s'armer [2].

Le pouvoir judiciaire a été presque à toutes les époques une source de produits pour l'État dans divers pays, sous les formes variées que nous venons d'indiquer.

Les impôts sur l'usage du pouvoir judiciaire formaient à Athènes, suivant ce que nous apprend Boeckh [3], une branche assez productive des revenus publics. Avant l'introduction de toute instance, les parties devaient déposer les *prytanies* (πρυτανεια) ; le plaignant qui négligeait de faire ce dépôt était de suite écarté. Le perdant laissait la somme par lui déposée.

La nature des causes réglait le montant du dépôt exigé.

[1] *Science des finances*, § 691.

[2] M. Rau mentionne cependant un impôt spécial établi autrefois en Hollande sur les procès mal fondés. En fait, par suite des condamnations aux dépens, l'impôt sur les frais de justice est presque toujours supporté par la partie perdante.

[3] *Économie politique des Athéniens*, t. II, ch. IX et X.

Digitized by Google

Ce montant était, suivant l'auteur cité plus haut, de 3 drachmes pour une affaire de 100 à 1,000 drachmes, de 30 pour une affaire de 1,001 à 10,000 drachmes, etc.

Dans les actions intentées pour être mis en possession d'un héritage ou de la dot d'une héritière, le demandeur effectuait un dépôt du dixième de la valeur contestée ; un dixième était également exigé dans les procès intentés pour remboursement de sommes prêtées.

Boeckh compare les sommes provenant des *prytanies* et celles d'un autre dépôt appelé *parastasies* aux *sportules* données par les grands de Rome à leurs juges, à cette différence toutefois que, dans le premier cas, c'était l'État qui recevait, à charge par lui de salarier les juges, tandis qu'à Rome les sportules étaient des dons manuels en argent ou en vivres faits directement par les parties intéressées.

D'après M. Dureau de la Malle, dans son *Économie politique des Romains* [1], il aurait existé sous Caligula une taxe du quarantième, assise sur les procès et sur les jugements qui avaient lieu dans tout l'Empire : « *Exigebatur pro litibus atque judiciis ubicumque conceptis quadragesima summæ de quâ litigabatur, nec sine pœna si quis composuisse vel donâsse negotium convinceretur* [2]. » Ce fut, dit M. Boncenne, d'après ce passage, un vol fait à l'État que de s'accommoder [3].

Galba, successeur de Caligula, sentit probablement l'injustice de cet impôt considérable et en fit la remise : cet acte est consigné sur des médailles portant le signe *RXXXX : remissâ quadragesimâ.*

Ad. Smith rapporte que dans les gouvernements tartares de l'Asie et dans les États de l'Europe fondés par les nations

[1] V. livre IV, ch. XI.
[2] Suétone, *Caligula*, cap. XL.
[3] *Théorie de la procédure civile*, t. I p. 290.

Digitized by Google

barbares qui renversèrent l'empire romain, l'administration de la justice fut toujours une source de revenus soit pour les chefs de ces nations, soit pour les chefs des hordes particulières, alors même que ces chefs délégaient l'exercice de leur autorité dans cette matière à des remplaçants, des baillis, qui leur comptaient une somme déterminée, sauf à eux à exiger des plaideurs une bonification.

En France on retrouve l'origine des *épices* sous le règne de Louis XII, vers l'an 1510 [1]. Ce prince voulait, comme ses prédécesseurs, que la justice fût rendue gratuitement, et, à cet effet, il réservait sur ses propres deniers une somme annuelle de 6,000 livres pour le payement de l'expédition des arrêts rendus en parlement dans les causes entre particuliers.

Un comptable infidèle ayant disparu avec la somme, le roi se laissa persuader que les plaideurs souffriraient peu de payer le prix alors modique des expéditions, et concourut à son insu, dit un auteur, à transformer en un impôt très-coûteux par la suite une redevance à laquelle depuis longtemps les plaideurs s'étaient soumis envers leurs juges. Il était d'usage que des *épices* ou présents en mets sucrés, en confitures ou en dragées, fussent faits par les plaideurs heureux à leurs rapporteurs. Ces présents furent bientôt exigés des juges et même taxés par eux. Puis « aimant mieux, les juges, toucher deniers que dragées [2], » ils convertirent *les épices* en argent. L'usage descendit du parlement aux juridictions inférieures et provoqua de nombreuses plaintes, mais il ne s'en perpétua pas moins dans la suite.

Sous le règne de Henri II, les traitements des membres du parlement furent portés à huit cents livres par an, « avec

[1] *Histoire financière de la France*, par Bailly, t. I, p. 208.
[2] Pasquier, *OEuvres*, t. I, p. 64.

Digitized by Google

défense, dit un ancien auteur [1], de ne toucher de là en avant espices des parties : ce qui fut l'une des plus grandes mutations et traverses que reçut jamais cette cour. »

Mais la défense fut mal observée, et dans tous les tribunaux les épices s'élevèrent en proportion du prix des charges.

Dans un lit de justice tenu à Rouen par Charles IX, le chancelier adressa ce reproche aux membres de l'ordre judiciaire qui étaient présents : « Anciennement en France les juges ne prenaient rien des parties, pour fait de justice, si ce n'est ce qu'on appelait espices, qui sont depuis converties, par une vilaine métamorphose, en or et en argent. Actuellement, en beaucoup de lieux elles sont doublées et triplées, et tellement que le juge ne fait plus rien sans argent [2]. »

En 1564, le gouvernement ayant besoin de ressources nouvelles pour des dépenses extraordinaires, soumit le capital des procès à une taxe de 5 pour 100 payés d'avance. Sous le règne suivant on remplaça cette taxe par celle d'un *parisis* ou du cinquième denier des épices [3].

L'enregistrement de cette mesure éprouva de grandes difficultés et une longue opposition, parce que c'était là un moyen de connaître ce que les épices coûtaient aux plaideurs et rapportaient aux juges.

Dans la dernière année du ministère de Colbert, il fut constaté, dans un arrêt sur la matière, que malgré les lois des gouvernements précédents, les épices et droits divers imposés par les juges étaient devenus une charge des plus lourdes pour les plaideurs. Ces taxes arbitraires composaient d'ailleurs presque tous les émoluments des juges de tout

[1] Voy. Bailly, p. 209.
[2] Fontanon, *Édits et Ordonnances*, t. II, p. 8, édit. de 1611.
[3] Bailly, p. 270.

Digitized by Google

grade, car les gages payés par l'État ne représentaient guère que l'intérêt très-modique du prix des charges.

Colbert avait l'intention de mettre à la charge de l'État les frais de la justice; mais ce projet n'ayant pas été adopté, il essaya de réduire les abus, en attendant (porte le premier édit d'août 1669) « que le roi se trouve en état d'augmenter les gages des officiers de judicature pour leur donner moyen de rendre la justice gratuitement. »

Par divers arrêts successifs on défendit la consignation des épices avant le jugement, comme tout engagement de même nature pour le montant des droits et des vacations. Les juges ne devaient rien recevoir à ce titre : les greffiers seuls étaient autorisés à recouvrer les épices et à en faire la répartition entre les juges. Ce recouvrement ne pouvait avoir lieu en vertu d'acte exécutoire rendu par ces derniers.

Cependant on conserva aux épices le privilége de la contraite par corps. (Déclaration du 16 février 1683.)

Enfin les cours supérieures durent, en prononçant sur l'appel d'une sentence des premiers juges, vérifier la taxe des épices et, si elle était excessive, ordonner la restitution du trop perçu, et même, suivant les circonstances, condamner les concussionnaires à une plus grande peine [1].

En 1771 eut lieu la célèbre réforme du chancelier de Maupeou. Le parlement de Paris et, après lui, tous les autres parlements, furent supprimés et remplacés par des *Conseils supérieurs*, dont les membres étaient seulement commissionnés.

L'édit de février de la même année abolit la finance des charges, déclara que les charges anciennes seraient remboursées par l'État et que les magistrats nouveaux seraient

[1] Forbonnais. Année 1683. *Recherches et considérations sur les finances de la France.*

Digitized by Google

payés par le Trésor royal, à la condition de rendre la justice gratuitement. Enfin, un dernier édit du 17 mai suivant détermina les formes à observer dans la procédure et en fixa les frais, « afin d'écarter tout ce que la cupidité avait fait inventer pour éluder les règles prescrites par les anciennes ordonnances. »

Mais, pour subvenir aux frais occasionnés par ces réformes, il fallut augmenter les tailles de deux millions, établir de nouveaux droits sur l'amidon, sur les cartons, le parchemin, élever les taxes de contrôle et de papier timbré, etc. [1], de manière à procurer à l'État pour trente-quatre millions de ressources nouvelles.

Les parlements furent rétablis en 1774, à l'avénement de Louis XVI. Un décret de l'Assemblée constituante du 7 novembre 1790 en prononça la suppression. A cette époque, tous les offices vénaux disparurent ainsi que les anciens tribunaux, mais l'institution des greffiers fut maintenue dans la nouvelle organisation judiciaire. Leurs émoluments résultant en partie des taxes sur les actes judiciaires, il est à propos, nous le croyons, d'examiner de quelle manière se percevait leur rétribution sous l'ancien régime avant d'étudier le mode actuel que nous devons principalement à la loi du 21 ventôse an VII.

En retraçant brièvement l'historique de cette question, qui doit moins nous occuper que le côté financier, nous pourrons omettre à dessein des détails qu'on trouvera très-complets et parfaitement exposés dans Dalloz [2], si le lecteur a besoin d'y recourir.

Jusqu'au xve siècle, les greffes et le salaire des greffiers étaient à la charge de l'État. L'expédition des rôles et des jugements était donc délivrée gratuitement aux parties in-

[1] Remontrances de la chambre des comptes du 6 mai 1772.
[2] *Répertoire de législation et de jurisprudence*, t. XXVI, article GREFFE.

Digitized by Google

téressées. Mais l'État ayant cessé d'acquitter cette dépense, les greffiers exigèrent leur salaire des plaideurs, jusqu'à ce qu'une ordonnance rendue par Charles VII en 1451 fît revenir à l'ordre de choses ancien. Encore paraît-il que cette ordonnance fut peu suivie, car une autre ordonnance du 15 juin 1510 limita à trois ans le délai de l'action des greffiers contre les parties. Les droits de greffe à cette époque et jusqu'au 21 ventôse an VII étaient très-inférieurs à ceux d'aujourd'hui, car ils ne consistaient qu'en de faibles taxes assises sur les expéditions de jugements et arrêts dont les plaideurs demandaient la délivrance.

Depuis les lois du 21 ventôse et du 22 prairial an VII, les greffiers des tribunaux civils, des cours d'appel et des tribunaux de commerce reçoivent comme émoluments :

1° Un traitement fixe; 2° des droits qui leur sont dus pour divers actes de leur ministère; 3° des remises sur les droits de greffe qu'ils sont tenus de percevoir pour le compte de l'État et qu'ils versent au Trésor public, ce qui n'est pas applicable toutefois aux droits de greffe des justices de paix et de police, exclusivement attribués aux greffiers de ces juridictions à titre de salaire par les tarifs du 16 février 1807 et du 18 juin 1811 [1].

Nous avons seulement à nous occuper des deux derniers éléments que nous venons d'énumérer parmi les émoluments des greffiers, comme renfermant un élément de taxe perçu sur les plaideurs.

1° *Droits dus aux greffiers pour les actes.*

Des tarifs anciens de 1665 et 1778 avaient établi ces taxes, mais lorsque le principe du traitement fixe prévalut en 1790,

[1] V. Dalloz, enregistrement, titre II, n° 5854, et l'art. 1er de la loi du 21 ventôse an VII.

Digitized by Google

il parut nécessaire de modifier le taux des droits de rédaction.

L'art. 32 du décret du 6-27 mars 1791 y relatif est ainsi conçu : « Par provision et en attendant qu'il ait été fait un nouveau tarif, les émoluments personnels des greffiers sur chaque expédition des avoués, sur chaque acte de procédure des huissiers audienciers, pour chaque exploit ou signification, seront des *trois quarts* des anciens, sans que les greffiers puissent, en aucun cas, rien percevoir à titre de *parisis.* »

Ces dispositions furent confirmées par un arrêté du Directoire en date du 18 fructidor an VIII.

Mais les tarifs de 1665 et de 1778 ne pouvaient s'appliquer à la législation moderne dans laquelle les Codes civil et de Procédure avaient introduit des formes nouvelles. Aussi, non-seulement cette loi, mais toutes celles qui suivirent disposèrent-elles *provisoirement et en attendant qu'il ait été fait un nouveau tarif.*

Une circulaire du ministre de la justice, en date du 8 germinal an IX, demanda à tous les tribunaux un projet de taxe qui devait servir pour l'établissement du tarif dont la nécessité était depuis longtemps si bien reconnue; cette intention toutefois resta encore sans exécution, et les tarifs anciens, variables suivant les pays, continuèrent à servir de règle aux greffiers.

Enfin cette anomalie a cessé par le décret du 24 mai 1854, dont l'art. 1er est ainsi conçu :

« Les greffiers des tribunaux civils de première instance ont droit aux émoluments suivants : 1° pour dépôt de copies collationnées des contrats translatifs de propriétés, 3 fr.; — 2° pour extraits à afficher, 1 fr., plus, par chaque acquéreur en sus, lorsqu'il y a des lots distincts, 50 c.;—3° pour soumission de caution avec dépôt de pièces, déclaration affir-

Digitized by Google

mative, déclaration de surenchère ou de command, certificat relatif aux saisies-arrêts sur cautionnements et aux condamnations pour faits de charge, acceptation bénéficiaire, renonciation à communauté ou succession, 2 fr.; — 4° pour bordereau ou mandement de collocation, certificat de propriété, 2 fr.; si le montant du bordereau ou du mandement s'élève à 3,000 francs, ou si le certificat de propriété s'applique à un capital de pareille somme, l'émolument est de 3 fr.; — 5° pour recevoir le dépôt d'un testament olographe ou mystique, non compris le transport s'il y a lieu, 6 fr.; — 6° pour communication de pièces et de procès-verbaux ou états de collation dans les procédures d'ordre et de distribution par contribution, quel que soit le nombre des parties, si la somme principale à distribuer n'excède pas 10,000 fr., 5 fr.; si elle dépasse ce chiffre, 10 fr.; l'allocation accordée par l'art. 4 de la loi du 22 prairial an VII est supprimée; — 7° pour tout acte, déclaration ou certificat fait ou transcrit au greffe et qui ne donne pas lieu à un émolument particulier, quel que soit le nombre des parties, 1 fr. 50 c.;—8° pour communication, sans déplacement, de pièces dont le dépôt est constaté par un acte de greffe, 1 fr.; dans les affaires où il y a constitution d'avoué, ce droit ne peut être perçu qu'une fois par chaque avoué à qui la communication est faite, quel que soit le nombre des parties, et à la charge de justifier d'une réquisition écrite en marge de l'acte du dépôt; — 9° pour recherche des actes, jugements et ordonnances faits ou rendus depuis plus d'une année et dont il n'est pas demandé expédition : pour la première année indiquée, 50 c.; pour chacune des années suivantes, 25 c. (loi du 2 ventôse, art. 4); — 10° pour légalisation, 25 c. (même loi et article précité); — 11° pour l'insertion au tableau placé dans l'auditoire de chaque extrait d'acte ou de jugement soumis à cette formalité, 50 c.: — 12° pour visa d'exploits, 25 c.; —

Digitized by Google

13° pour chaque bulletin de distribution et de remise de cause, 10 c.; — 14° pour la mention de chaque acte sur le répertoire prescrit par l'article 49 de la loi du 22 frimaire an VII, 10 c. »

Les articles 2 et 3 du décret de 1854 règlent les allocations dues aux greffiers des tribunaux de première instance pour frais de transport et remboursement de papier timbré.

Le décret de 1854 passe pour avoir accru d'un cinquième environ le produit des greffes des tribunaux de première instance.

2° *Remises allouées aux greffiers par le Trésor.*

Le gouvernement, par les lois des 21 ventôse et 22 prairial an VII, pour augmenter les ressources du Trésor public, comme l'exprimait un considérant placé en tête de la première de ces lois, établit, sous le nom de *droits de greffe*, une taxe sur les divers actes du ministère des greffiers, à charge par ceux-ci de les percevoir sur les parties et de les verser au Trésor. Des *remises* leur furent allouées pour ce service.

A la suite de la promulgation des Codes civil et de Procédure et des modifications apportées dans la législation par la loi du 27 ventôse an VIII, il y eut lieu de taxer les nouveaux actes établis par cette forme de procédure et de les frapper de taxes analogues au profit de l'État. C'est ce qui a été fait par le décret impérial du 12 juillet 1808, sous le bénéfice des mêmes remises pour les greffiers. Le décret précité est précédé du considérant suivant :

« Considérant que les codes Napoléon et de Procédure civile ont introduit des changements dans plusieurs des actes désignés aux lois des 21 ventôse et 22 prairial an VII

Digitized by Google

et qu'ils en ont établi de nouveaux; qu'il convient en conséquence de déterminer les droits qui sont perçus à l'avenir d'après les bases établies par ces deux lois... » Les remises déterminées en l'an VII sont restées fixes depuis lors. Elles sont de 30 centimes par chaque rôle d'expédition et d'un décime par franc sur le produit du droit de mise au rôle et de celui qui est établi pour la rédaction et transcription des actes (Art. 19 de la loi du 21 ventôse an VII).

Depuis la loi de finances du 23 juillet 1820 (art. 2), les greffiers perçoivent directement sur les parties les sommes qui leur sont allouées. Le même article contient la disposition suivante :

« Les receveurs de l'enregistrement mentionneront désormais en toutes lettres dans la relation au pied de chaque acte : 1° le montant des droits de greffe appartenant au Trésor; 2° le montant de la remise qui revient au greffier pour l'indemnité qui lui est allouée par la loi. »

L'impôt des droits de greffe tel qu'il existe aujourd'hui, et dont les remises des greffiers ne font qu'une partie, résulte donc de plusieurs actes dont le point de départ est établi par la loi du 21 ventôse an VII.

La partie qui requiert la rédaction ou l'expédition des actes en fait l'avance, mais il lui en est tenu compte dans la taxe des dépens pour le répéter contre la partie qui a succombé dans l'instance.

Les droits de greffe perçus au profit de l'État, sont, d'après l'article 2 de la loi du 21 ventôse an VII [1] : 1° le droit de mise au rôle; 2° le droit de rédaction et de transcription; 3° le droit d'expédition.

Le droit de mise au rôle est la rétribution due pour la formation et la tenue des rôles et l'inscription de chaque cause sur le rôle auquel elle appartient.

[1] Voy. Dalloz, *Enregistrement*, tit. II.

Digitized by Google

Le droit de rédaction et de transcription est dû sur les actes rédigés ou transcrits au greffe; il est le salaire de la formalité. Les droits de rédaction sont, selon les cas, fixes ou proportionnels.

Le droit d'expédition se perçoit sur les rôles d'expédition des jugements et de tous autres actes faits ou déposés au greffe.

Les droits de greffe, comme les principaux droits d'enregistrement, sont passibles d'un décime par franc établi à titre de subvention extraordinaire de guerre [1].

Tous ces droits sont d'ailleurs indépendants des droits de timbre et d'enregistrement auxquels les actes peuvent être soumis.

Droits de mise au rôle. — Dans les tribunaux civils, le droit est de 5 fr. sur appel des tribunaux civils et de commerce; de 3 fr. pour les causes de première instance et les appels des juges de paix; de 1 fr. 50 c. pour les causes sommaires et provisoires, et pour celles qui sont portées dans les tribunaux de commerce.

Droits de rédaction et de transcription. — Ils sont : de 1 fr. 25 c. pour chacun des actes dénommés dans l'art. 5 de la loi du 21 ventôse an VII et dans l'art. 1er du décret du 12 juillet 1808 (autres toutefois que les actes ci-après dénommés);

De 50 c. pour les enquêtes et par chaque déposition de témoins (art. 5 de la loi du 21 ventôse an VII);

De 3 fr. pour transcription de saisie immobilière; pour le dépôt de l'état des inscriptions (loi du 22 prairial an VII, art. 1 et 2. — Décret du 12 juillet 1808, art. 1er);

De 1 fr. 50 c. pour dépôt de titres de créances; pour actes de surenchère ou de radiation de saisie (*ibid.*);

[1] Loi du 6 prairial an VII.

Digitized by Google

Pour les adjudications, de 50 c. pour 100 sur les cinq premiers mille francs, de 25 c. pour 100 sur ce qui excède 5,000 fr. (*ibid.*);

Pour chaque mandement ou bordereau de collocation délivré, 25 c. pour 100 de la créance colloquée (*ibid.*);

Dans un ordre ouvert pour la distribution d'un prix de vente, il est perçu, sur le procès-verbal du juge commissaire, autant de droits de greffe de 1 fr. 50 c. qu'il y a de productions, et 3 fr. pour l'annexe de l'état d'inscriptions. (Décret des 21 janvier et 2 février 1813.)

Droits d'expédition. — Sont sujettes au droit de 2 fr. par rôle les expéditions des arrêts sur appels des tribunaux civils et de commerce, soit contradictoires, soit par défaut (loi du 21 ventôse an VII, art. 7);

Au droit de 1 fr. 25 c., par rôle, les expéditions des jugements définitifs rendus par les tribunaux civils, soit par défaut, soit contradictoires, en dernier ressort ou sujets à l'appel, celles des décisions arbitrales, celles des jugements rendus sur appels des juges de paix, celles des ventes et baux judiciaires (*ibid.*, art. 8);

Au droit de 1 fr. par rôle, les expéditions de jugements interlocutoires, préparatoires et d'instruction, et généralement tous actes faits ou déposés au greffe non spécifiés aux articles 7 et 8, et tous les jugements des tribunaux de commerce. (Art. 9 *ibid.* et décret du 12 juillet 1808, art. 5.)

Les expéditions ne doivent pas contenir, compensation faite d'une page à l'autre, plus de vingt lignes à la page et de huit à dix syllabes à la ligne. (Loi du 21 ventôse an VII, art. 6.).

L'art. 20 de la loi de finances du 2 juillet 1862 porte que les copies des exploits, celles des significations d'avoués à avoués et des significations de tous jugements, actes ou

Digitized by Google

pièces, doivent être lisibles, correctes et sans abréviations. Il délègue à un règlement d'administration publique le soin de déterminer le nombre de lignes et de syllabes que devront contenir les copies, à peine de 25 fr. d'amende en cas de contravention.

C'est une précaution fiscale qui n'a pas seulement pour objet d'augmenter les émoluments des greffiers, lesquels ont 30 c. de remise sur chaque rôle d'expédition, mais encore les droits d'expédition et les frais de timbre perçus par l'État.

Outre les droits perçus sur les expéditions délivrées par les greffiers, il existe d'autres taxes d'enregistrement, fixes ou proportionnelles, auxquelles sont soumis les actes de greffe.

En effet, d'après l'art. 38 de la loi du 28 avril 1816, tous actes judiciaires en matière civile, tous jugements en matière criminelle, correctionnelle ou de police, doivent être sans exception soumis à l'enregistrement sur les minutes ou originaux.

Le même acte peut même être taxé d'un droit fixe, d'après sa nature, et d'un droit proportionnel d'après les sommes qui y sont énoncées.

On peut trouver dans le recueil de Dalloz, au mot *Enregistrement*[1] et dans l'ouvrage de M. Demante sur les *Principes de l'Enregistrement* divers détails sur les droits fixes ou proportionnels auxquels sont sujets les actes judiciaires.

La série complète en serait trop longue pour être reproduite ici et doit seulement figurer dans les ouvrages qui traitent spécialement des droits d'enregistrement et de greffe.

Rappelons seulement la disposition de l'article 69 de la loi de frimaire an VII, qui assujettit au droit de 50 centimes

[1] Titre Ier, ch. III et IV, section III.

Digitized by Google

par 100 francs les expéditions des jugements portant *condamnation*, *collocation* ou *liquidation*, excepté les dommages-intérêts dont le droit est fixé à 2 pour cent [1].

Qu'il nous suffise de dire, quant au résultat financier, en parlant d'abord des droits de greffe, que ces droits, y compris le décime pour franc, figurent dans les comptes de 1859 pour 4,897,265 fr., et dans ceux de 1864 pour 5,073,008 fr.

Les dépens étant la peine d'une contestation mal fondée, comprennent les déboursés auxquels les actes donnent lieu, les droits de greffe et d'enregistrement, ainsi que les émoluments et vacations accordés par la loi aux officiers ministériels chargés de leur rédaction et notification. Ils doivent être prononcés contre la partie qui succombe. (Art. 130 du Code de Procédure civile.)

Les émoluments des avoués et des huissiers ne peuvent être vraiment appelés des impôts sur la justice, bien que la loi les fixe et donne une action pour les réclamer. Ce sont des salaires taxés par la puissance publique.

Le règlement des frais et des émoluments des actes judiciaires ou extrajudiciaires se nomme tarif : ce tarif a été fixé par le décret du 16 février 1807.

Les actes judiciaires figurent dans les produits de l'enregistrement, du timbre et des domaines en France, en 1859, pour le chiffre de 4,716,057 fr. et en 1864 pour celui de 4,932,733 fr. s'appliquant à 1,654,834 actes. Cette somme est à joindre au produit des droits de greffe pour former l'imposition totale des actes accomplis devant les tribunaux.

Les actes du ministère des huissiers, faits en dehors d'une instance judiciaire, donnent lieu à des perceptions d'enregistrement plus considérables que les actes judiciaires, puisque ces perceptions ont atteint en 1859, réunies à

[1] Il faut distinguer dans la législation française le droit de *titre* résultant des jugements et le droit de *condamnation*. (Demante, n° 551 à 567.)

Digitized by Google

l'enregistrement de certains actes d'avoué à avoué et de divers procès-verbaux, la somme de 8,829,630 fr. sous le titre commun d'*actes extrajudiciaires.*

D'après le compte définitif des recettes de 1864, les actes extrajudiciaires se sont élevés au nombre de 5,751,623 et ont produit, avec le décime, 9,351,106 fr.

Les amendes prononcées dans les affaires criminelles ne peuvent être considérées comme des taxes sur la justice, mais plutôt comme des peines portées contre les faits qui les occasionnent.

Mais on trouve mentionnées des amendes civiles dans les cas d'appel, de cassation, déclinatoire, réintégrande, évocation, inscription de faux, tierce opposition, récusation des juges et requête civile, amendes qui, d'après la loi du 19 décembre 1790 (art. 19), ont dû être perçues par les préposés de l'enregistrement, et qui étaient de véritables taxes sur des actes judiciaires. Plusieurs d'entre elles sont maintenues avec plus ou moins de raison par le Code de Procédure [1].

Les amendes de toute nature ont figuré pour quatre millions et demi dans les comptes et recettes de 1858 et de 1859.

Le montant des droits constatés pendant 1864, pour les amendes de toute nature, s'est élevé, avec le décime, à 5,666,482 fr.; 573,689 fr. restaient à recouvrer de ce chef sur 1863, ce qui portait à 6,240,172 fr. les recettes attendues de l'exercice; 4,203,321 fr. seulement ont été perçus.

Le compte de l'enregistrement contient encore deux ar-

[1] Voy. Code de proc. civ., art. 471, 494, 246, 390.

Un auteur s'explique ainsi sur l'art. 471, Pr. civile : « Il n'est plus resté de nos vieilles coutumes touchant l'appel, que la peine d'une amende contre l'appelant qui succombe *emendatur ratione vexationis curiæ.* Et c'est à tort, comme l'observe fort bien M. Henrion de Pensey, puisque l'appel n'a plus rien dans nos mœurs qui ressemble à une injure ou à une provocation. »

Boncenne, p. 448, t. Ier, *Théorie de la Procédure civile.*

Digitized by Google

ticles qui, bien que ne constituant pas un produit mais un recouvrement de frais, doivent peut-être être mentionnés ici pour compléter l'ensemble des perceptions judiciaires en France. Ce sont : les recouvrements de frais de justice criminelle portés à 7,798,587 fr. avec le reliquat de 1863, mais qui n'ont donné que 4,173,494 fr.;—et les recouvrements de frais de poursuites et d'instances qui n'ont produit qu'une somme de 88,880 fr. pour 121,923 fr. de droits constatés.

Suivant M. Rau, les taxes sur les actes judiciaires ont rendu à la Sardaigne 14 millions de livres en 1855. Malgré l'exactitude habituelle du savant financier de Heidelberg, je crois qu'il a été induit en erreur. Je ne trouve dans les *Cenni sulla condizione delle finanze* de M. Cibrario que 1,960,000 livres mentionnées comme perçues en 1852, sur les actes judiciaires; et dans le budget italien de 1862, les taxes sur les actes judiciaires réunies à certaines autres taxes, par exemple sur les concessions administratives, sont évaluées à 2,599,450 livres seulement [1]. Le budget de 1863 les porte à 2,200,000.

En Angleterre, les droits auxquels avaient été soumis les actes de procédure judiciaire (*law proceedings*) ont été supprimés par une loi de 1825 [2] comme formant un impôt sur l'administration de la justice; c'est-à-dire que, lié par son respect pour la possession, et dans l'impuissance d'éteindre par rachat toutes les *épices* qui grèvent les plaideurs au profit des magistrats ou des greffes, le gouvernement a été conduit à abandonner un impôt profitable à l'État, mais que sa réunion avec l'autre charge avait rendu intolérable. On peut consulter l'ouvrage d'Impey, publié en 1823 [3], pour connaître le détail des droits alors levés sur les *law*

[1] Annuario, p. 283.
[2] *Histoire financière de la Grande-Bretagne*, par Bailly, t. I, p. 507.
[3] V. page 174 à 190.

Digitized by Google

proceedings. On y trouvera quelques articles assez élevés, comme le droit de 15 liv. st. pour divers appels. Restent cependant toujours perçues en Anglerre les *épices* (*fees of court*) destinées à subvenir aux dépenses des cours de justice. On a pensé que ceux qui s'adressent à ces cours doivent contribuer aux frais de leur entretien.

Dans le grand-duché de Bade, les droits judiciaires ou épices (*sporteln*) sont de deux sortes[1] : les uns, relatifs à certains actes judiciaires, sont sans rapport avec la somme en litige ; les autres, qui sont les épices de jugement, consistent en des droits énumérés dans le tableau ci-après.

D'après la loi du 13 octobre 1840, ces droits étaient :

	1re inst. fl.	kr.	2e inst. fl.	3e inst. fl.
Pour une somme en litige, au-dessous de 50 florins.	1	»	5	8
— — de 50 à... 150 —	1	30	8	12
— — de 150 à... 500 —	3	»	12	18
— — de 500 à... 1,000 —	6	»	18	24
— — de 1,000 à... 3,000 —	9	»	24	30
— — de 3,000 à... 6,000 —	12	»	30	36
— — de 6,000 florins.....	15	»	36	42

La loi du 13 mai 1856 est venu modifier ces tarifs, et voici un extrait[2] des changements apportés :

	1re inst. fl.	kr.	2e inst. fl.	3e inst. fl.
Pour une somme en litige, au-dessous de 50 florins.	1	»	5	10
— — de 50 à.. 150 —	2	»	10	15
— — de 500 à.. 1,000 —	8	»	20	60
— — de 6,700 à.. 10,000 —	24	»	50	30
Par 10,000 en plus.....	2	»	4	6

Le produit de ces droits, dont la moyenne, de 1842 à 1846, s'élevait à 356,341 florins 45 kr., avec 7 pour 100 de frais de constatation et de recouvrement, a été pour les années 1854-56 et 1865, ainsi qu'il suit :

[1] Voy. le recueil intitulé : *Beitræge zur statistik der staatsfinanzen des Grossherzogthums Baden*, p. 165.

[2] Rau, 5e édition, § 235, note *c*.

Digitized by Google

	1854-56. fl.	1856. fl.
Taxes, épices, timbre et port en matière de justice et de police	361,183	366,778
Amendes	60,940	52,289
Droits judiciaires	576,918	629,200
Droits et amendes de délits forestiers	36,478	52,031
Total	1,035,519	1,100,298

Pour 1856, les frais de recouvrement se sont élevés à 9,2 pour cent [1].

Pour les décisions qui ne terminent pas le procès et pour certains autres actes, les droits sont réduits au tiers.

De 1842 à 1846, la moyenne des produits a été de 356,341 florins 45 k. Il y a environ 7 p. 100 de frais de constatation et de recouvrement.

Dans certains États allemands, les épices (*gerichts sporteln*) sont attribuées aux juges : ailleurs elles constituent un fonds commun qui sert à l'administration de la justice [2]. Leur importance est d'autant plus grande que l'on comprend dans la juridiction volontaire (*rechtspolizei*), en Allemagne, divers actes qui, comme la réception des contrats particuliers, appartiennent parmi nous aux attributions du notariat.

M. Rau évalue les recettes judiciaires de la Bavière, de 1855 à 1861, à près de 3 millions de florins, environ 7 p. 100 du revenu total; celles du Hanovre, en 1854, à 300,000 thalers, celles du grand-duché de Hesse, de 72,000 à 75,000 florins pendant plusieurs années, celles du Würtemberg, à 387,000 florins.

En Prusse, les épices forment un revenu particulier de l'administration judiciaire. En outre, le gouvernement perçoit un droit de timbre sur les *relations écrites* entre l'au-

[1] Voir Rau, 5e édition, § 234, note *b*.

[2] Voy. sur tout le sujet Hoffmann : *Die Lehre von den Steuern*, et Rau, *Finanzwissenschaft*, § 234, 235.

Digitized by Google

torité judiciaire et ses subordonnés. En règle générale, toute demande (*eingabe*) d'intérêt privé adressée à une autorité supérieure donne lieu à un timbre d'un sixième de thaler, et la décision qui s'ensuit à un droit d'un demi-thaler : ces droits sont indépendants du nombre de feuilles employées, la première feuille étant seule taxée.

Les affaires dont l'objet peut être évalué en argent, et reste au-dessous de 50 thalers de valeur, sont exemptes de droit.

L'autorité peut employer un timbre inférieur à un demi-thaler, s'il paraît trop onéreux. Une taxe uniquement fondée sur le nombre des feuilles de papier employées serait souvent peu équitable dans les matières judiciaires, où l'étendue des procédures est parfois sans rapport avec la valeur de l'objet en litige.

On attend ainsi la décision du procès pour asseoir le droit de timbre proportionnellement à l'objet en litige, et on tient compte jusque-là du papier employé.

Si l'objet en litige est appréciable en argent, le droit est de 1 p. 100 sur la partie du prix qui n'excède pas 1,000 thalers; de 1,000 à 20,000, le droit est d'un demi p. 100, et pour la partie de valeur au-dessus de 20,000 thalers, le droit n'est plus que d'un sixième p. 100. Pour 10,000 thalers le droit est de 238 thalers 1/2. Si le procès finit par la reconnaissance d'un droit, la décision est formulée sur un papier du timbre indiqué par la valeur en litige.

Quand le procès finit par transaction ou désistement, on perçoit le droit, suivant les feuilles employées, sans pouvoir dépasser la moitié de ce qui eut été dû pour la décision juridique.

Si l'objet n'est pas appréciable en argent, le droit de timbre pour la *décision* est fixé par le juge d'après un tarif échelonné de 5 à 20 thalers.

Digitized by Google

Pour les décisions criminelles, le timbre peut être élevé jusqu'à 50 thalers, suivant la gravité des cas et la fortune du condamné. La décision sur les dommages-intérêts est taxée suivant les règles appliquées à la procédure civile.

Les décisions ultérieures à la première instance supportent un sixième du timbre exigé pour la décision de première instance.

Cette faculté de rendre des décisions arbitraires sur la quotité du timbre en matière judiciaire ne peut se justifier, dit M. Hoffmann, qu'à raison de l'élévation intellectuelle (*bildung*) des magistrats chargés d'appliquer la loi.

Il est impossible, en tout cas, de justifier complétement la complication résultant de la réunion du timbre judiciaire avec les droits d'épices : le second de ces revenus dépasse de beaucoup le premier en Prusse.

D'après M. Moreau de Jonnès [1], les frais de justice en 1857, se sont élevés à 4,032,215 thalers. M. Rau parle d'une recette totale pour le ministère de la justice qui se serait élevée, en Prusse, à 8,824,939 thalers en 1858, et qu'il y aurait eu lieu de mettre en balance avec une dépense totale de 11,634,916 thalers pour le même ministère [2].

Pour 1861 la recette a été de 10,010,320 thalers.

Dans le royaume des Pays-Bas, les droits de greffe ont éte

[1] Voy. la *Prusse, son progrès politique et social,* traduit de *Dieterici,* p. 453.

[2] Dans le budget prussien de 1855, on trouve les articles suivants en recettes : leur chiffre est en rapport avec les évaluations de M. Rau.

FINANZ MINISTERIUM.	
Hyp. und Gerichtschreiberei Gebühren (*Droits d'hypothèques et de greffe*)	170,000 thalers.
Strafgelder (*Amendes*)	70,000
JUSTIZ MINISTERIUM.	
Gerichtskosten (*Frais de justice*)	8,168,895
Gebühren welche den Beamtemals emolumente zustehen (*Émoluments des employés*)	251,596
Strafen (*Amendes*)	264,238

Digitized by Google

l'objet d'une mesure qui semble en avoir reporté le poids de la tête des plaideurs sur celle de la masse des contribuables. Une loi du 31 décembre 1856 porte suppression des droits de greffe et abolition des lois du 21 ventôse et du 22 prairial au VII, ainsi que du décret impérial du 12 juillet 1808. Les greffiers en fonction au moment de l'introduction de la loi sont indemnisés de la perte de ces émoluments par une somme équivalente imputée sur les menues dépenses des colléges judiciaires. Un article de la même loi autorise l'emploi pour quelques actes judiciaires et extrajudiciaires de papier timbré de moindre dimension que celui qui était prescrit par la législation en vigueur.

Les droits de greffe en Belgique ont produit en moyenne 254,571 fr. de 1855 à 1859.

Quant aux considérations générales que soulève, relativement à son mérite et à son équité, l'impôt sur l'usage du pouvoir judiciaire, nous n'en connaissons pas d'aussi remarquables que celles qui ont été émises par J. Bentham et par le comte Germain Garnier. On nous permettra de les analyser.

Le publiciste anglais, peut-être influencé par le spectacle d'institutions nationales qui comportent la perception des épices, ainsi que des frais judiciaires ruineux pour les parties plaidantes, a, dans deux écrits contre les taxes de la justice, émis le vœu de la gratuité de la justice en ces termes [1]. « Le vice radical des impôts sur les procédures est, dit-il, de tomber sur un individu à l'époque même où il est le plus probable qu'il n'est pas en état de les acquitter. Le moment où une partie de sa propriété plus ou moins considérable est injustement détenue ou saisie, est celui qu'on choisit pour lui demander une contribution extraordinaire.

[1] *A protest against Law taxes*, 1793. Partie 8e dans l'édition anglaise des *OEuvres* de Bentham. Édimbourg, 1839. (P. 573 et suiv.)

Digitized by Google

C'est dans le cours d'un procès qui arrête son industrie, qui, suspend ses revenus, qui lui ôte, au moins pour un temps, des ressources sur lesquelles il avait compté ; c'est lorsqu'il gémit sous la main d'un oppresseur, d'un spoliateur, que les gardiens de l'innocence lui font payer à chaque pas les actes par lesquels il cherche à maintenir ses droits ou à y rentrer. Tous les impôts doivent être assis sur l'abondance ou du moins sur l'aisance ; le caractère de ceux dont nous parlons est de porter sur la détresse... *To be a tax upon distress*.

» On n'assied pas un impôt sur une grêle, sur un incendie, sur un naufrage ; et cependant cet impôt serait moins absurde parce que, au moyen des *assurances*, on pourrait avec une légère prime *s'assurer* même contre l'impôt : dans le cas d'un procès à intenter ou à souffrir, on n'a pas, on ne peut pas avoir la ressource d'un bureau d'assurance. » Et l'auteur préfère même la taxe sur les médicaments à la taxe sur les actes judiciaires, parce que, suivant lui, les dames de charité qui peuvent alléger la première sont impuissantes à soulager la seconde.

G. Garnier a surtout examiné si le produit des taxes acquittées par les justiciables ne tournait pas plutôt au profit des membres de l'État qui ne recourent jamais aux tribunaux.

« Bien loin que ceux qui plaident retirent, disait-il, de l'institution des lois civiles plus de bénéfices que les autres citoyens, on peut au contraire les considérer comme ceux qui en profitent le moins. Tandis que tous les autres membres de la société reposent tranquillement à l'abri des lois et recueillent en silence les fruits de l'administration publique de la justice, ceux qui se voient arrachés à cette paix générale et forcés de défendre leurs droits, se trouvent dans une fâcheuse exception, et payent un tribut à la fai-

Digitized by Google

blesse humaine et aux vices toujours inhérents à nos frêles institutions [1]. »

Malgré l'autorité qui s'attache à de telles appréciations, nous ne saurions nous associer à l'opinion des deux économistes que nous venons de citer. Bien qu'il soit convenable que la justice se rende gratuitement, sans prestation directe du justiciable envers le magistrat, il nous paraît cependant naturel que l'on exige de ceux qui s'adressent aux tribunaux certaines redevances sur les actes judiciaires; car, d'un côté, ceux qui en ont besoin et qui y ont recours doivent quelque chose de plus à un service dont ils aggravent les charges, et, d'un autre côté, au milieu des dépenses que l'on fait pour se disputer une propriété, les plaideurs, comme les acheteurs et les légataires, sont peu sensibles à une augmentation relativement légère de la dépense faite pour acquérir ou conserver le capital lui-même.

Il y a quelque chose d'exagéré à ne voir dans toutes les procédures que la lutte des oppresseurs et des opprimés. Certains litiges montrent à l'observateur soit des contestations opiniâtres souvent des deux parts, soit les conséquences d'arrangements obscurs et imprévoyants, soit le résultat de mesures dictées par l'ignorance ou le mépris des lois. Dès qu'un procès s'élève, assez souvent par la faute ou la négligence de l'une des deux parties litigantes et quelquefois de l'une et de l'autre, il n'y a rien d'injuste de la part de l'État à retenir, sous une forme quelconque, certaine compensation aux dépenses supportées par tout le public pour l'entretien et l'administration de la justice.

Les tribunaux servent sans doute à l'utilité de la société tout entière par la jurisprudence qu'ils établissent, et par l'autorité répressive qu'ils exercent. Mais ils rendent aussi

[1] Note sur Adam Smith (*Richesses des nations*). Édition de 1802, t. V, p. 316.

Digitized by Google

des services particuliers aux plaideurs. On peut donc admettre que les dépenses auxquelles ils donnent lieu soient couvertes, en partie par une contribution générale, en partie par une contribution particulière levée sur les plaideurs.

C'est à peu près l'opinion d'Adam Smith sur ce point[1], et nous croyons qu'il est sage de l'adopter.

[1] *Richesses des nations*, livre V, chap. I.

Digitized by Google

CHAPITRE VI.

IMPOTS SUR CERTAINS SERVICES OU SUR CERTAINES CONCESSIONS DE L'ÉTAT.

Les relations variées entre les citoyens et l'État sont devenues la source de divers impôts très-inégaux quant à leur revenu.

Celles de ces relations qui ne supposent que des services peu importants ou accidentels sont, en général, peu productives de recettes.

Lorsqu'il s'agit de services nombreux et répétés sur une vaste échelle, comme pour la transmission des dépêches, les États ont pu parfois recueillir des produits considérables d'une organisation lucrative de ces services. Du reste, les actes et prestations dont l'État fait jouir les citoyens, du moment qu'ils procurent à ceux-ci des avantages individuels, peuvent être considérés comme des jouissances imposables tout aussi bien que les propriétés particulières, ou les profits de l'industrie privée.

Si l'État se faisait strictement payer les frais de ces divers services ou de ces concessions, ces sommes contributives ne devraient pas être absolument assimilées à un impôt, si ce n'est jusqu'à un certain point par comparaison avec d'autres services rendus gratuitement par l'autorité : elles

Digitized by Google

seraient seulement le prix de ces avantages ou de ces jouissances. Mais lorsque, par une balance quelquefois délicate à établir, le gouvernement en retire un produit supérieur à ses déboursés et qui est destiné à faire face aux besoins publics, c'est alors, dans les termes les plus évidents, un véritable impôt, comme l'a fait observer M. de Jacob[1].

Les impôts de cette nature, bien que plusieurs se rattachent à des monopoles administratifs, ne doivent pas être confondus, malgré des points de contact évidents, avec la classe plus large de ce que les anciens jurisconsultes et plusieurs financiers modernes appellent les *droits régaliens*. Ce qui caractérise, suivant M. Rau, les droits régaliens, c'est l'exploitation d'une branche de profit (*erwerbsquelle*) par le gouvernement, en vertu d'un privilége (*vorrecht*)[2]. L'auteur entend ce mot dans un sens moins étroit que celui de monopole, car il parle peu après[3] des régales qui comportent certaine concurrence à l'intérieur ou du fait de l'étranger, ce qui paraît être le cas des droits régaliens sur les mines dans divers pays. Certains droits régaliens, comme celui de la fabrication du tabac, rentrent, à nos yeux, dans les taxes sur les consommations, d'autres dans l'exploitation du domaine public, comme la régale des mines et des chemins de fer dans certains pays, et celle des droits de bac et de flottage.

Nous examinerons successivement les divers actes et services sur lesquels une rétribution est assise, en comparant ordinairement la rétribution et la dépense, et en faisant remarquer que l'intervention plus spéciale et prédomi-

[1] *Science des finances*, § 921.

[2] *Finanzwissenschaft*, § 166. L'auteur traite de la régale des mines, de celle du sel, de celle de la chasse et de la pêche, de celle des monnaies, de celle du tabac, de celle des postes et du télégraphe, de celle des chemins de fer, des droits de bac et de flottage et de la régale des jeux de hasard.

[3] § 167.

Digitized by Google

nante du service administratif dans les actes imposés est tout ce qui distingue les faits groupés dans ce chapitre ; car un certain service administratif se rattache souvent aux actes taxés par l'un des impôts étudiés dans les autres chapitres du présent livre, comme nous l'avons remarqué pour l'enregistrement par exemple.

Il serait souvent difficile de décider si le législateur, à propos de ces services, a plutôt voulu atteindre intentionnellement le profit et la nature du service acquis au citoyen ou la prestation générale du service même organisé de manière, à imposer au contribuable une surtaxe de prix peu appréciable pour chaque individualité. Ici, plus encore que dans d'autres parties du système des impôts, on n'a point procédé d'une théorie rationnelle.

Nous laisserons sous ce rapport notre classification sujette, si l'on veut, à certaines critiques. Il suffira que nous soyons bien compris, et pour ceux mêmes de nos lecteurs qui trouveraient que nous avons considéré comme portant sur un service administratif quelques taxes portant sur certains profits du citoyen, nous pensons cependant qu'ils nous absoudront des imperfections de notre classement (comme au besoin de certaines inexactitudes, peut-être difficiles à éviter dans le dédale de détails que nous allons parcourir), en reconnaissant que le service administratif est au moins l'occasion incontestable des perceptions fiscales que nous relevons.

Nous allons traiter successivement des recettes de la poste, des télégraphes, de la loterie et ensuite d'autres services moins productifs.

Digitized by Google

SECTION I.

IMPOTS SUR LES TRANSPORTS PAR LA POSTE [1].

La taxe de la poste aux lettres, qui résume en fait presque tout l'impôt de la poste [2], pourrait être considérée comme portant moins sur un service public que sur un acte des citoyens saisi par ce service public.

Ceux qui le penseraient ainsi pourraient reporter dans leur pensée à la section qui suit celle-ci, l'impôt qui atteint la circulation des lettres, ainsi que nous avons regardé le profit de la régie du tabac comme un mode d'assiette de l'impôt sur la consommation de cette denrée.

Ce qui nous porte à considérer l'impôt comme portant ici sur le service public et s'y ajoutant, c'est que l'institution de la poste, dans l'origine, nous paraît avoir été établie en vue des commodités du gouvernement et du public, tandis que la régie du tabac n'a nulle part été établie pour faciliter les jouissances olfactives et cérébrales des consommateurs,

[1] Quelques notes dont j'ai profité pour le travail de cette section m'ont été fournies par M. Renduel, contrôleur des postes à Melun, que je remercie de son concours obligeant.

[2] Au moins en France, les lettres seules semblent donner un profit au fisc. Les imprimés du plus petit format sont transportés par la poste notamment moyennant un prix de *un centime* la pièce, et l'administration estime, suivant un renseignement qu'a bien voulu me donner M. Vandal, que chaque imprimé lui coûte, en frais de manipulation, *sept centimes*.

On voit donc que le transport des imprimés n'est pour notre poste qu'une charge rapidement croissante, attendu que le nombre des imprimés distribués à Paris, qui était en 1859 de 15 à 16 millions, s'est élevé en 1860 à plus de 28 millions. Cependant il pourrait en être autrement par un simple changement de tarif.

Digitized by Google

mais seulement pour grossir les ressources du Trésor.

L'intervention du service administratif était nécessaire et utile dans le premier cas, elle est surajoutée et presque restrictive dans le second.

La taxe des lettres, cependant, a été habituellement considérée, jusqu'à notre époque, plus sous le rapport fiscal que comme le simple prix du service rendu aux particuliers par l'administration des postes.

« Le fisc, qui était fondé à répéter le prix du service attaché au transport et à la remise des lettres à leur destination, a profité de cette occasion pour en faire une branche de revenu [1]. »

Cette disposition a sans doute empêché que cette branche importante des services publics reçut plus tôt toutes les améliorations que le temps et le progrès étaient en droit de lui demander. L'expérience et le calcul ont enfin démontré que le régime des postes, tel qu'il existait il y a plusieurs années en France, en Angleterre et aux États-Unis, par exemple, devait être soumis à une réforme, opérée successivement dans ces trois derniers pays, et dont l'exemple a été et sera certainement fécond.

Dans l'ancien état des choses, la taxe des lettres était déjà un impôt onéreux, car, en sus de la dépense réelle, il y avait une forte somme perçue au profit du fisc et pesant sur les tarifs, excédant de rétribution qui n'eût pas été prélevé si le transport des dépêches eût été effectué par des entreprises particulières.

Depuis soixante ans, les transports de toute espèce, par les voies commerciales, ont diminué considérablement de prix ; cette diminution a été en raison directe du perfectionnement des routes.

[1] *Encyclopédie méthodique* (Finances au mot *Lettres*).

Digitized by Google

Les postes, au lieu d'abaisser leurs tarifs en conséquence, avaient suivi en certains pays une marche toute opposée.

En Angleterre, de 1710 à 1830, le tarif des lettres avait doublé et triplé dans beaucoup de cas; les postes françaises avaient aussi successivement élevé leurs prix.

Avant l'adoption de la taxe unique d'un penny en Angleterre, le port d'une lettre dépassait de 700 pour 100 la dépense faite par l'administration.

En France, avant la réforme postale de 1848, d'après les calculs faits en 1840 par un employé supérieur des postes, M. Piron, la taxe excédait de 530 pour 100 les frais de transport.

La disproportion entre la taxe et la dépense réelle relative au transport des lettres, a peut-être retardé sur plus d'un point le progrès des sociétés; car, en définitive, les communications épistolaires sont en raison directe des facilités mises à la portée du public.

L'établissement des postes dans l'Europe moderne remonte à environ quatre cents ans, et pendant ce laps de temps, presque tous les gouvernements ont imparfaitement compris que ce service n'était pas seulement un instrument de fiscalité, mais aussi un puissant auxiliaire pour toutes les branches du revenu public, un véhicule très-actif de civilisation et de moralité.

Une lettre appelle toujours une autre lettre, c'est par l'activité des correspondances que les distances sont franchies, et que les divers groupes de population se trouvent reliés entre eux; les lettres ouvrent, préparent et terminent les marchés; elles sont l'âme de toutes les affaires, et ne sont pas moins utiles aux négociants qu'aux simples particuliers, aux riches qu'aux pauvres, à l'intérêt matériel qu'aux sentiments les plus élevés. Il était donc d'une sage politique de mettre à la portée de tous ce moyen de communication;

Digitized by Google

mais, en parcourant l'histoire de cette institution, on reconnaît combien peu ces considérations ont influé sur son établissement et ses premiers progrès.

Quelques écrivains ont fait remonter à un roi de Perse l'institution de la poste, Darius Ochus suivant les uns, Cyrus suivant les autres. Ce n'est pas, a dit un auteur, un des traits les moins frappants de l'instabilité des choses humaines, que de retrouver l'origine ou la plus ancienne trace d'organisation de lignes postales et télégraphiques dans une des rares contrés présentement dépourvues de moyens réguliers de communication avec les pays visités à leur tour par la civilisation [1].

La civilisation grecque, concentrée sur un petit territoire, ne paraît pas avoir eu de système régulier de communications analogues à celles dont Hérodote a mentionné l'existence en Perse. C'est à l'empereur Auguste que l'on attribue le premier établissement des postes en Europe. Il aurait au moins généralisé, d'après le baron Ernouf, l'usage des *statores*, dont il est question dans les lettres de Cicéron, en même temps qu'il développait sur toute la surface de l'empire le système de chaussées pavées, dont la république romaine avait emprunté l'idée à Carthage. « Voulant, dit à ce sujet Suétone, faire parvenir avec plus de célérité ses ordres dans chaque province et se faire rapporter aussi plus promptement ce qui s'y passait, Auguste échelonna à de petites distances, sur les routes militaires, d'abord des postes de coureurs et plus tard des chariots (*vehicula*). Il eut ainsi chaque province sous la main. »

Les postes romaines furent perfectionnées sous Trajan et surtout sous Adrien. Un contemporain de ce prince dit que l'empereur pouvait sans se déranger gouverner l'univers au

[1] *Histoire universelle*, t. V, p. 427, Rau, § 205, note *b*. Ernouf, *Revue contemporaine*, du 15 mars 1863.

Digitized by Google

moyen de ses lettres transportées avec une célérité pareille à celle des oiseaux.

M. Ernouf a rappelé les règlements des postes sous l'empire romain, et il a donné des détails intéressants sur les *mancipes*, les *evectiones*, et toutes les autres parties de ce service, qu'il présente comme ayant été disloqué pendant la période anarchique du IIIe siècle, restauré sous Dioclétien, et continué ensuite avec des altérations diverses sous le Bas-Empire et sous l'empire des Sultans [1].

On assure qu'en Chine et au Japon les postes existent depuis un temps immémorial, et qu'en Amérique les Espagnols trouvèrent à leur arrivée les relais de Cusco et de Lima en pleine activité [2].

Le premier des Césars n'institua les postes que pour transmettre avec sécurité et rapidité les ordres du gouvernement sur les différents points de l'empire romain.

Au moyen âge, les papes et Charlemagne les firent servir au même objet.

Avant que les souverains reprissent en France cette pensée, les particuliers correspondirent entre eux par l'entreprise des messagers que l'Université de Paris expédiait, à des époques indéterminées, dans les principales villes du royaume. Ces messagers se chargeaient, en outre, de toutes les lettres qu'on leur remettait sur leur passage, soit pour le lieu de leur destination, soit pour les points intermédiaires. Suivant Lamare, ils portaient les lettres des écoliers, rapportaient les réponses avec l'argent, les hardes et paquets que leurs parents voulaient envoyer. Ils jouissaient de priviléges mentionnés dans divers actes royaux de Philippe le Bel et de Louis X.

Il y avait ailleurs des postes créées pour le besoin d'inté-

[1] Rau, § 205, note *b*. Ernouf, *ibid.*
[2] Encyclopédie au mot *Postes*.

Digitized by Google

rêts professionnels ou spéciaux, comme les *Metzgerposten* ou postes des bouchers, en Allemagne, dont parle M. Rau[1].

En 1464, deux siècles après l'établissement des messagers de l'Université, Louis XI rendit le 19 juin, à Doullens, le premier édit qui ait paru en France sur les postes; mais cette ordonnance était loin d'admettre le public à jouir des avantages de l'institution[2]. Le roi n'avait pas les vues désintéressées de l'Université. Il s'occupait exclusivement de l'exécution de ses commandements et de la promulgation de sa volonté dans le royaume, dont il établissait l'unité et la centralisation.

Toutefois, comme il fallait pourvoir aux gages des maîtres coureurs et aux dépenses des deux cent trente courriers, qui portaient les lettres du roi sur tous les points du royaume, il en résulta pour le peuple une certaine augmen-

[1] *Loco citato.*

[2] Arrêt du Conseil donné à Luxieu, près Doullens, le 19 juin 1464, pour l'institution de la poste aux chevaux et aux lettres :

« Institution et établissement que le roi Louis XI, notre sire, veut et ordonne être fait de certains coureurs et porteurs de ses dépêches en tous lieux de son royaume, pays, terres de son obéissance pour la commodité de ses affaires et diligence de son service et de ses dites affaires. . . . . .

» Institution d'un conseiller grand-maître des coureurs de France qui se tiendra près de la personne du roi.... »

. . . . « Porteront aussi lesdits maîtres coureurs, toutes dépêches de Sa Majesté que leur seront envoyées de sa part et des gouverneurs et lieutenants de ses provinces et autres officiers, pourvu qu'il y ait certificat et passeport dudit grand-maître des coureurs de France pour les choses qui partiront de la Cour, et, hors d'icelle, desdits gouverneurs, lieutenants et officiers, que c'est pour le service du roy, lequel certificat sera attaché au dit paquet et envoyé avec un mandement du commis dudit grand sceau du maître des coureurs de France..... »

. . . . « Auxquels maîtres coureurs est prohibé et défendu de bailler aucuns chevaux à qui que ce soit sans le commandement du roy, sous peine de la vie..... » (Le pape et les princes étrangers alliés de la France sont exceptés de cette prohibition.)

Le § 8 attribue au conseiller grand-maître 800 livres parisis de gages pris sur les revenus les plus clairs de l'institution; plus une pension de 1,000 livres.

Le prix fixé par cet arrêt pour le transport des gens ou des lettres est de 10 sous pour chaque course de cheval pendant 4 lieues.

Digitized by Google

tation de charges. Peut-être cela conduisit-il naturellement le gouvernement, pour rendre la charge moins dure, à permettre aux particuliers de se servir des chevaux de la poste royale, en payant la somme qu'il avait fixée pour ses courriers, et, en outre, à autoriser ceux-ci à se charger des lettres privées, moyennant le payement de certaines taxes.

Il y eut aussi une institution parallèle à celle des postes. Ce fut celle des messagers royaux chargés, par un édit de 1573, du transport de tous les sacs de procès. Un édit de 1576 fixa le prix du transport des lettres missives par ces messagers. Dans le ressort de chaque parlement, le port pour une lettre et la réponse, dit M. Ernouf, était coté à 10 deniers tournois, à 15 pour un paquet de missives pesant moins d'une once, et à 20 pour ceux d'un poids supérieur. Le tarif établi sur une base fixe, quelle que fût dans chaque circonscription la différence du parcours, présente, comme on le voit, une analogie frappante avec le système aujourd'hui en vigueur dans toute la France.

Ce fut seulement sous l'administration de Sully que le service des postes pour le transport des personnes et pour celui des correspondances reçut, après divers tâtonnements, une plus parfaite organisation. Dès lors, cette institution, qui n'avait été jusque-là qu'une charge assez lourde pour le Trésor, prit rang parmi les régies financières; la taxe des lettres produisit même au delà de toute espérance, et Sully s'en fit affermer l'exploitation. Après la mort de Henri IV, ce ministre ayant été obligé de résigner toutes ses charges, céda, moyennant finance, celle de général des postes et relais à M. d'Alméras. Celui-ci substitua, en 1627, un tarif régulier et légal aux taxes arbitrairement fixées jusque-là par les expéditeurs ou par les agents des postes. Il autorisa aussi, jusqu'à concurrence de 100 livres par individu, le transport des articles d'argent. Ce tarif est remarquable par sa modé-

Digitized by Google

ration : le port d'une lettre de Paris à Lyon y est fixé à trois sols; les lettres pour la Provence et le Languedoc payaient six sols.

Le cardinal de Richelieu dépouilla M. d'Alméras de sa charge, et la vendit à trois surintendants généraux 350,000 livres; Sully l'avait cédée pour 32,000 écus seulement! Mais les produits allaient toujours croissants, et le cardinal ne s'arrêta pas en si beau chemin.

Le 25 mai 1630[1], il créa de nouveaux offices des postes en hérédité, qui étaient ensuite vendus au profit de l'État, et le traitement des nouveaux fonctionnaires fut assuré par une augmentation d'un quart sur le tarif. A la même époque, le privilége dont jouissait l'Université fut acheté, moitié de gré, moitié de force, et la concession du monopole de la poste, pour le service des correspondances privées, reçut une constitution régulière. En 1643, un nouveau tarif accrut d'un quart les taxes fixées en 1627. Enfin, en 1672, Lazare Patin reçut de Louvois la ferme générale des postes et relais moyennant la somme de 1,200,000 livres. En 1703, le produit était de 3,200,000 liv. En 1788, moyennant des progrès successifs, la ferme des postes était arrivée à donner 12 millions.

Nous allons reproduire quelques fixations de prix tirées de différents arrêts du Conseil antérieurs à l'établissement de la ferme générale.

(ARRÊT DU CONSEIL DU 9 AVRIL 1644.)

De Paris pour	Distance de Paris.	Taxe des lettres. simple.	double ou avec enveloppe.	pesant au delà d'une once.
Clermont-Ferrand.	96 lieues.	4 sols.	5 sols.	7 sols.
Grenoble. . . .	143 »	4 »	5 »	7 »
Lyon.	116 »	4 »	5 »	7 »
Mâcon	99 »	4 »	5 »	7 »

[1] Les intentions de Richelieu dans l'édit de 1630 sont appréciées ainsi qu'il suit par M. Ernouf. « Richelieu, dit-il, voulait tout à la fois l'avantage de la nation,

Digitized by Google

(ARRÊT DU CONSEIL DU 12 MAI 1644.)

Lettres d'Angleterre pour	Distance de Calais.	Taxe des lettres. simple.	double ou avec enveloppe.	pesant au delà d'une once.
Dieppe	43 lieues.	6 sols.	10 sols.	18 sols.
Paris.	65 »	10 »	18 »	25 »
Rouen.	51 »	6 »	10 »	18 »

(ARRÊT DU CONSEIL DU 27 NOVEMBRE 1668.)

De Paris pour	Distance de Paris.	Taxe des lettres. simple.	double ou sous enveloppe.	pesant au delà d'une once.
Douai.	54 lieues.	6 sols.	7 sols.	10 sols.
Dunkerque . . .	67 »	7 »	8 »	12 »
Fismes	33 »	7 »	8 »	12 »
Lille	57 1/2	6 »	7 »	10 »
Tournai	64 »	6 «	7 »	10[1] »

Il est probable que ces taxes ne reposaient pas sur des bases bien rationnelles, car, dans le petit nombre d'exemples que nous venons de fournir, l'on voit des différences dont l'explication serait difficile.

Ce ne fut qu'en 1676 que l'on posa les bases d'un système moins arbitraire que le mode précédent. On allégea la taxe des lettres et on la proportionna à leur poids et à la distance à parcourir. Voici quelle était l'échelle de progression des distances et du poids, déterminée à cette époque.

Distances.	Lettres. simples.	doubles.	pesant au delà d'une once.
Au-dessous de 25 lieues. . .	2 sols.	3 sols.	4 sols.
De 25 à 60 lieues.	3 »	4 »	5 »
De 60 à 80 lieues.	4 »	5 »	8 »
Au-dessus de 80 lieues. . . .	5 »	6 »	10 »

celui du gouvernement et le sien propre. Peut-être conviendrait-il d'intervertir ces trois termes pour apprécier exactement leur importance dans la pensée du grand ministre, etc., » p. 84 et suiv.

[1] V. le *Dictionnaire du commerce et des marchandises*, art. POSTES, dû à la plume de M. Dubost, pour plusieurs des détails qui précèdent et qui suivent.

Digitized by Google

Un autre règlement fut publié le 8 décembre 1703, et il subsista, sauf quelques modifications apportées par un arrêt de 1721, jusqu'à la déclaration du 8 juillet 1759 [1], qui elle-même resta en vigueur jusqu'à la loi des 17-22 août 1791.

Le tarif de 1703 est apprécié sévèrement par un auteur contemporain. « Il semblait, dit le baron Ernouf [2], qu'on eût voulu taxer plus lourdement à distance égale les localités les plus peuplées, celles entre lesquelles les correspondances étaient nécessairement les plus fréquentes. » Il paraît que l'arbitraire des tarifs fut accompagné d'une grande imperfection dans le service. En 1720, on mettait encore trois jours pour aller de Paris à Rouen. Le transport des articles d'argent taxé à 5 p. 100 depuis 1703, donna lieu à de si nombreux accidents qu'il dut être défendu absolument en 1726 [3].

Les différents tarifs qui se sont succédé en France depuis 1627 jusqu'à la révolution de 1789, ont constamment reposé sur la double progression du poids des lettres et de la distance effective de leur parcours. Mais, de ces deux conditions, l'expérience a fait reconnaître que la seconde était illogique et onéreuse pour le public.

[1] Déclaration royale du 8 juillet 1759 :

« Louis..... La nécessite où nous sommes de pourvoir aux besoins de l'État nous a fait rechercher, pour y parvenir, les moyens qui nous ont paru être les moins onéreux à nos peuples; dans cette vue nous nous sommes fait rendre compte de ceux de nos droits qui, en affectant le moins la fortune de nos sujets, seraient susceptibles d'une augmentation modérée; nous avons reconnu que les ports de lettres ont continué d'être taxés sur le pied des tarifs de l'année 1703, malgré l'augmentation du prix des denrées et des dépenses de l'exploitation de cette ferme, et malgré l'augmentation numéraire des espèces; nous nous sommes porté à augmenter le tarif dans une proportion générale qui sera encore au-dessous de cette augmentation numéraire, de manière que les ports de lettres continueront de coûter moins intrinsèquement qu'en 1703, etc. » Le tarif de 1759 en 140 articles est inséré dans l'*Encyclopédie méthodique* (Finances), au mot *Lettres*.

[2] *Revue contemporaine* du 15 mars 1863, p. 93.

[3] *Ibid.*, p. 94.

Digitized by Google

La loi des 17-22 août 1791 établit qu'un point central serait pris dans chacun des 86 départements pour évaluer les distances, et que la lettre simple, c'est-à-dire sans enveloppe et pesant moins d'une once, payerait :

Dans l'intérieur du même département, 4 sous; — en dehors jusqu'à 20 lieues exclusivement, 5 sous; — de 20 à 30 lieues, 6 sous; — de 30 à 40 lieues, 7 sous; — de 40 à 50 lieues, 8 sous; — de 50 à 60 lieues, 9 sous; — de 60 à 80 lieues, 10 sous; — de 80 à 100 lieues, 11 sous; — de 100 à 120 lieues, 12 sous; — de 120 à 150 lieues, 13 sous; — de 150 à 180 lieues, 14 sous; — de 180 lieues et au delà, 15 sous.

La loi du 24 juillet 1793, celles des 27 nivôse, 21 prairial et 3 thermidor an III modifièrent et transformèrent le tarif de 1791.

La loi du 27 décembre 1795 éleva beaucoup les taxes pour le port des lettres de l'intérieur. Elles durent payer 2 livres 10 sols; 5 livres, 7 livres 10 sols, et 10 livres, suivant les distances.

« L'élévation insensée au prix de 2 fr. 50 c. du prix des lettres en France par la loi du 6 nivôse an IV, nous dit M. Rau [1], détruisit presque toute correspondance et dut être supprimée au bout de six mois par la loi du 6 messidor an IV. » On remplaça en effet les prix de 2 fr. 50 c. à 10 fr. par ceux de 3, 5, 7 et 9 décimes.

La loi du 9 nivôse an V établit encore un nouveau tarif, remplacé lui-même par celui de la loi du 18 décembre 1799 (27 frimaire an VIII) complété par les dispositions de la loi du 24 avril 1806.

Si la révolution modifia gravement le tarif des lettres, elle agit d'une manière plus perturbatrice et plus grave sur

[1] *Finanzwissenschaft*, § 207, note 2.

Digitized by Google

l'administration même des postes. Voici ce qu'écrit à cet égard un auteur contemporain qui a mêlé certains détails politiques curieux à des considérations d'intérêt financier[1] :

« Le monopole de la poste aux lettres lui-même, en dépit des puissantes considérations d'ordre social et de finances qui en imposaient le maintien, ne subsistait plus que de nom pendant l'anarchie révolutionnaire. Dès le mois d'avril 1791, l'Assemblée constituante avait dû renouveler les anciennes défenses aux messagers de se charger des correspondances privées. Bien entendu, ils ne se firent pas faute d'éluder cette défense. Plus tard, même, il devint non-seulement naturel, mais légitime, de la considérer comme non avenue, quand on vit les autorités révolutionnaires pratiquer et autoriser officiellement la violation du secret des lettres...

» On devine ce que pouvait être, sous un pareil régime, un service qui emprunte ses principales ressources à la classe aisée, devenue l'objet de l'animadversion du pouvoir ultrarévolutionnaire. En 1791, époque comparativement calme, le chiffre du bénéfice net des postes et messageries s'était encore élevé à 11,658,000 livres ; mais l'année suivante les dépenses commencèrent à excéder les recettes, et dès le mois d'août 1793, il fallut allouer, par deux décrets successifs, 4 millions pour le service des postes.

» Ce service ne pouvait échapper au système de refonte universelle du Comité de salut public. Il fut l'objet d'une nouvelle loi organique, celle du 24 juillet 1793, l'un des monuments les plus curieux de cette époque. Elle maintenait les trois services en régie, sous la direction de neuf administrateurs, élus par la Convention, sur une liste de candidats présentés par le pouvoir exécutif. Celui-ci n'avait

[1] Extrait de la *Revue contemporaine*, du 15 avril 1863, article intitulé : *De l'Administration des Postes en France, son histoire, sa situation actuelle* (2e partie), par le baron Ernouf, p. 419 et suiv.

Digitized by Google

pas le droit de les destituer, même en cas de malversation grave et flagrante, mais seulement de les dénoncer à la Convention, seule juge et investie du pouvoir de les révoquer. Ces régisseurs étaient élus pour trois ans seulement, mais rééligibles. Quant aux directeurs de bureaux particuliers de postes aux lettres, ils étaient nommés par le peuple...

» Le service de la poste aux lettres n'était pas mieux traité. Les élections des directeurs des postes, faites dans chaque localité par les énergumènes qui composaient seuls alors les assemblées populaires, avaient peuplé cette administration de patriotes ardents, plutôt que de bons comptables. Plusieurs autres causes inhérentes au régime révolutionnaire paralysaient ce service et en amortissaient le revenu. La première était l'abus croissant du droit de franchise et de contre-seing, accordé avec une folle prodigalité à toutes les autorités administratives, judiciaires, militaires et politiques. Cet abus, favorable à la vanité autant qu'à l'intérêt privé des fonctionnaires, se prolongea bien au delà du régime de la Terreur. Les choses en étaient venues à ce point, qu'en l'an V il fut officiellement constaté que les deux tiers des correspondances desservies par la poste étaient exemptes de port...

» La situation générale des trois services s'aggravait encore par suite du décret du 18 octobre 1794, qui abolissait le monopole des messageries et donnait à l'industrie des transports par terre et par eau une liberté illimitée, sans assujettissement à aucun droit. C'était aller d'un extrême à l'autre, et les entrepreneurs de messageries s'autorisèrent de cette émancipation absolue pour faire de nouveau concurrence à la poste comme au XVIIe siècle. Enfin, la violation du secret des lettres, toujours pratiquée ouvertement sur presque tous les points du territoire, autorisait les citoyens

Digitized by Google

à employer, de préférence à la voie régulière, tout autre moyen de correspondance.

» Cet état anormal, créé par la Terreur, lui survivait et tendait encore à s'empirer. La Convention s'en occupa presque dès le début de la réaction thermidorienne. Une commission fut nommée pour épurer le service des postes, et en évincer tous les agents suspects de terrorisme.

» Dans la séance du 18 frimaire an III, Barrère parla de la violation du secret des lettres et de ses conséquences désastreuses. Tallien, plus hardi, demanda la consécration du principe d'inviolabilité, sauf à examiner s'il ne convenait pas encore d'y déroger en Vendée et sur les frontières.

» Une pareille restriction n'était guère de nature à ramener la confiance. Pour y suppléer et produire un forcement de recettes chaque jour plus urgent, on recourut à un moyen foncièrement mauvais, mais plus particulièrement détestable dans les circonstances où l'on se trouvait alors : une augmentation de tarif. D'après celui de 1791, demeuré jusque-là en vigueur, la lettre simple, pesant un quart d'once et au-dessous, payait 2 sous dans l'intérieur des villes, 3 sous dans l'arrondissement, 4 sous dans le département.

» En dehors du département, l'augmentation s'évaluait, comme du temps de la ferme, d'après la distance parcourue, 5 sous par vingt lieues, 6 pour trente, et ainsi de suite. Par une anomalie empruntée mal à propos à l'ancien régime, les lettres doubles, c'est-à-dire avec enveloppe, payaient un sou de plus, à poids égal que les lettres simples. Le nouveau tarif du 27 nivôse an III (16 janvier 1793) porta à *cinq sous* le port de la lettre simple, dans l'intérieur de Paris et dans le ressort de chaque département. L'unique résultat de cette mesure fut de diminuer encore le nombre de lettres confiées à la poste...

Digitized by Google

» Le dernier acte de la Convention, relativement aux postes, avait été le remplacement de la régie des Neuf, instituée en 93, par une administration générale composée de douze membres (3 août 1793), dont on n'eut pas lieu d'être beaucoup plus satisfait. Pendant l'an V, la nécessité du remaniement total du service fut agitée plusieurs fois aux Conseils sans grand résultat. On était bien d'accord sur l'étendue du mal, mais non sur les moyens d'y porter remède. On eut toutefois le bon esprit d'en revenir au tarif de 1791, et de prescrire officiellement, d'une manière absolue, le respect du secret des lettres. Les dérogations, encore malheureusement trop fréquentes, à ce principe sacré, n'eurent plus lieu, du moins, qu'en secret. Désespérant d'arriver jamais à une prompte et notable amélioration financière avec le système de régie, la majorité du Directoire inclinait à l'idée de remettre en ferme le service de la poste aux lettres, et malgré l'opposition vive et réitérée des Conseils, ce projet fut mis à exécution.

» Le coup d'État du 18 fructidor, dont nous n'avons pas à apprécier ici la moralité politique, eut du moins l'avantage de renforcer l'action du gouvernement. Le nom honorable de Gaudin (depuis duc de Gaëte), nommé commissaire près la ferme des postes, inaugura pour cette administration une ère nouvelle (27 novembre 1797). A partir de cette époque, les décisions du Directoire ne seront plus une lettre morte; des mesures sévères, mais indispensables, mettent un terme à la ruineuse concurrence des messageries au monopole postal[1]. Le service de la poste aux chevaux est réorganisé (19 frimaire an VII); un parti décisif est pris relativement à celui des messageries, le service reste définitivement abandonné à l'industrie privée, sauf un prélèvement

[1] Voir notamment les arrêtés du 7 fructidor et du 2 nivôse an VI.

Digitized by Google

du dixième au profit de la régie de l'enregistrement, à laquelle il doit être donné connaissance de toutes les voitures mises en circulation (loi du 9 vendémiaire an VI, art. 68 et 69). Cette disposition fiscale, réminiscence des anciens règlements, devait survivre au régime républicain. Enfin, une mesure, vigoureusement conçue et exécutée, contribua puissamment à raffermir le monopole postal et à raviver cette source importante du revenu public : nous voulons parler de l'important décret du 27 vendémiaire an VII, qui mit fin à ce scandaleux abus des franchises et des contre-seings, contre lequel on déclamait depuis longtemps sans oser y toucher. La disposition qui prescrivait la mise au rebut des lettres non affranchies adressées aux fonctionnaires, était d'une habileté et d'un à-propos remarquable, et produisit le plus heureux effet.

» Appelé à des fonctions plus importantes encore, Gaudin avait eu pour successeur près la ferme des postes, peu de temps avant le 18 brumaire, un homme d'un caractère également honorable, M. de Laforêt. Un changement plus considérable dans la forme qu'au fond, eut lieu, après le 18 brumaire, dans l'administration des postes. Le nouveau chef du gouvernement se sentit assez fort pour reprendre le système de régie vainement essayé par Louis XIV, par Louis XV et par l'Assemblée constituante. Il abolit donc définitivement la ferme, et ordonna que, dans un bref délai, les fermiers rendraient compte de leur gestion « de *clerc à maître.* » On reconnaît à ce trait l'ongle du lion. »

L'administration des postes fut dès lors constituée sur une base solide. Elle perfectionna beaucoup sous le premier Empire les moyens de transport et introduisit aussi sous la Restauration quelques innovations utiles relatives au service des articles d'argent et au factage rural[1].

[1] V. Ernouf, *loco citato*, p. 430 et 431.

Digitized by Google

En vertu de la loi du 15 mars 1827, depuis laquelle l'autorité législative a été considérée comme seule compétente pour modifier les tarifs postaux [1], la taxe des lettres fut déterminée jusqu'en 1848 (24 août) par la distance existant en ligne droite et non plus, comme précédemment, d'après la longueur du parcours administratif [2] entre le lieu où la lettre a été confiée à la poste et le lieu où elle doit être remise au destinataire. De l'ensemble de cette loi il résultait que la taxe moyenne des lettres en France ne dépassait guère 50 centimes. Cette loi reconnaissait deux sortes de taxes progressives : la première était celle dont la progression avait lieu en raison combinée de la distance et du poids ; elle s'appliquait aux lettres expédiées d'un bureau de poste à un autre bureau de poste ; la seconde était celle dont la progression avait lieu en raison seulement du poids des lettres ; cette taxe frappait les lettres dont le lieu d'origine et le lieu de destination étaient compris dans l'arrondissement postal d'un même bureau.

La progression pour les distances procédait par zones, et le tarif était calculé pour onze zones successives, ainsi que le représente le tableau ci après :

De 40 à 80 kil.	3	décimes.
80 à 150	4	»
150 à 220	5	»
220 à 300	6	»
300 à 400	7	»
400 à 500	8	»
500 à 600	9	»
600 à 750	10	»
750 à 900	11	»
Au-dessus de 900	12	»

Jusqu'à 40 kilomètres (10 lieues) la taxe était seulement de 2 déc. pour les lettres simples.

[1] Le prix des lettres aurait été augmenté à la fin du gouvernement impérial, d'après Boislandry, p. 86.

[2] Principe adopté par la loi du 27 frimaire an VIII.

Digitized by Google

Le second élément du tarif français fixé par la loi du 15 mars 1827 était l'échelle de progression du poids des lettres. Cette loi considérait comme simple, toute lettre dont le poids n'atteignait pas 7 gr. 1/2. De 7 gr. 1/2 à 10 gr. exclusivement, la taxe était une fois et demie le port de la lettre simple. De 10 à 15 gr., deux fois le port simple; de 15 à 20 gr., deux fois et demi le port, et ainsi de suite, en ajoutant de 5 en 5 grammes la moitié du port de la lettre simple.

Des exemples montreraient facilement à quel chiffre exagéré on arrivait, pour certains transports, par la double combinaison qui vient d'être indiquée. Il suffira de dire que, dans beaucoup de cas, le port d'une lettre devenait aussi dispendieux que l'eût été la place d'un voyageur dans une voiture publique. Une lettre renfermant un simple mandat et atteignant le poids de 8 grammes était taxée à 30 c. pour aller dans la banlieue immédiate de Paris, ce qui est le prix d'une place dans un omnibus. Pour être transportée de Dunkerque à Bayonne, une lettre lourde aurait pu atteindre une taxe de plusieurs centaines de francs.

Ces dernières combinaisons nous prouvent que l'administration des postes a longtemps été beaucoup trop effrayée du poids des lettres. Le transport proprement dit est proportionnellement peu important, si on le compare aux dépenses beaucoup plus fortes qui sont occasionnées par les frais d'administration, de loyer et par les dépenses de classification des lettres. La fixation du poids au-dessous de 7 grammes 1/2 pour la lettre simple, combinée avec l'élévation du tarif fixé par la loi de 1827, était une véritable prime donnée à la fabrication du mauvais papier; cela forçait à employer un papier léger et incommode pour la correspondance; et il était fâcheux d'avoir souvent ainsi sur un papier de mauvaise qualité des documents que l'on aurait voulu conserver. Le faible poids accordé aux lettres simples

Digitized by Google

était particulièrement une entrave à la correspondance commerciale, car il est rare qu'une lettre d'affaire ne renferme pas quelques notes, quelques factures ou des lettres de change ; on a senti ces avantages, en élevant récemment le maximum de poids de la lettre simple jusqu'à 10 grammes[1].

Deux choses, nous l'avons déjà dit, sont à considérer dans le monopole des postes : un service public que le contribuable doit payer, un impôt qui commence où finit la rétribution de ce service, et qui, comme tous les impôts, doit être réparti d'une manière égale entre les citoyens.

Il y a quelque chose de plus insupportable aux contribuables que l'élévation des taxes, c'est leur inégale répartition. Or, il n'existait pas de taxes plus inégalement réparties que les droits sur le transport des lettres. Laissons ici parler la Commission de réforme postale formée en 1844. Il est résulté des calculs de cette commission, basés sur des documents officiels :

« Qu'il n'y a qu'une différence d'environ 5 centimes entre la dépense occasionnée par la lettre qui parcourt la plus grande distance et la dépense occasionnée par celle qui parcourt la distance la plus courte, et la surtaxe dont la première pourrait être grevée ne devait pas dépasser cette faible différence. Quant à la surtaxe applicable aux distances intermédiaires, elle devait consister en autant de dividendes de 5 centimes qu'il y a de zones ; en sorte que cette surtaxe, motivée par la supposition d'une plus grande dépense, résultant d'une plus grande distance, devait être non d'un décime, mais d'un demi-décime à peu près.

» Qu'arrive-t-il cependant aujourd'hui? la lettre qui ne parcourt que 40 kilomètres et qui coûte 9 c. 3/4 pour sa part, tant dans les frais généraux que dans les frais de loco-

[1] Art. 18 de la loi du 13 juin 1861 et art. 29 de la loi du 2 juillet 1862.

Digitized by Google

motion, acquitte une taxe de 20 c.; elle paye par conséquent un impôt de 10 c. 1/4. .

» Tandis, au contraire, que la lettre qui parcourt la distance la plus longue, et pour laquelle on dépense 14 c. 3/4, paye une taxe de 1 fr. 20 c., c'est-à-dire encore un impôt onze fois plus fort que la première [1]. »

En présence d'un fait si grave et de l'imperfection d'une telle répartition, il y avait une question dont le législateur ne pouvait ajourner la solution, et on pouvait faire valoir à l'appui d'une réforme les nécessités de correspondances qui résultent de la centralisation administrative établie dans notre pays.

Eût-on objecté, à l'encontre de la nécessité d'une réforme, que si les habitants de Bayonne payaient 1 fr. pour leur correspondance avec Paris, ceux de Paris acquittaient le même impôt pour leurs relations avec Bayonne, et qu'ainsi le principe de l'égalité n'était pas violé? On aurait répondu que la centralisation administrative du pays force les communes et les citoyens à recourir constamment au gouvernement central; qu'une foule de décisions ne peuvent être données qu'à Paris; qu'il faut les demander, suivre l'instruction des affaires pour lesquelles on les réclame; qu'un échange de lettres devient par cela même nécessaire et qu'il y a dans ce cas injustice à rendre la correspondance plus onéreuse pour les uns que pour les autres. Était-il équitable, en effet, d'imposer à l'habitant de Marseille une taxe quatre fois plus forte qu'à celui de Versailles? C'était lui faire payer plus cher la même justice. C'était faire pour le monopole de la poste ce que l'État ne fait point pour celui du tabac ou de la poudre vendus à un prix uniforme sur la surface entière du territoire.

[1] Cette opinion de la commission de 1844 est citée dans le Rapport de M. de Saint-Priest (*Moniteur* du 19 août 1848, p. 206).

Digitized by Google

Toutes ces considérations conduisaient à une conclusion favorable à l'établissement d'une taxe uniforme, quelle que fût la distance parcourue.

D'ailleurs, en supposant que le système d'une taxe unique eût pu être repoussé en général, les faits reconnus par la Commission de 1844 auraient amené une autre conséquence.

La taxe graduée des lettres étant, en moyenne, d'environ 43 centimes, dès l'instant qu'il était reconnu que la lettre la plus coûteuse pour l'État ne lui revient, en réalité, qu'à 5 centimes de plus que la lettre la moins coûteuse, il aurait fallu porter le chiffre des lettres de 20 c. à celui de 40 c., et abaisser à 45 c. les tarifs de 1 fr. et au-dessus, c'était la conclusion logique; mais qui eût osé la proposer? N'était-on pas amené à préférer une taxe uniforme et en même temps assez légère, avec l'espoir de développer les correspondances?

L'injustice et l'exagération de nos tarifs était tellement évidente, que le gouvernement de 1830, peu favorable à la réforme postale, se vit conduit cependant à prendre l'initiative d'une modification de ces tarifs.

En 1845, la proposition d'une taxe uniforme des lettres n'échoua dans la chambre des députés que par un partage égal de voix sur l'ensemble de la proposition qui contenait ce principe [1].

Le gouvernement présenta, en 1846, un projet qui réduisait à quatre le nombre des zones, et établissait une taxe de 30, 40 et 50 c. pour maximum. Examinons ce système pour prouver qu'il n'était guère moins illogique et moins arbitraire que celui dont la raison publique demandait la réformation.

[1] Voyez les détails rappelés dans le Rapport de M. Monier de la Sizeranne, du 1er mai 1854.

Digitized by Google

En réalité, les tarifs de lettres gradués n'étaient qu'une gradation dans l'injustice. Sur quoi reposaient-ils? Sur ce principe qu'une lettre transportée à longue distance coûte probablement plus à l'État qu'une lettre destinée à une distance plus courte; mais ici les faits étaient en contradiction avec la théorie.

Il y avait en France, avant l'établissement des chemins de fer, 1,800 entreprises de dépêches qui avaient des prix inégaux pour des dépenses inégales. Ces prix étaient calculés sur les relations commerciales, sur le nombre des voyageurs, sur les chances de gain ou de perte; et pourtant, dans le prix des lettres, on ne tenait aucun compte de ces circonstances importantes et de nature à modifier si profondément les tarifs! N'en était-il pas de même pour les transports par entreprise, en voiture, à cheval et à pied figurant au budget pour 6 à 7 millions de francs?

Autre fait. La compagnie de tel chemin de fer, du Nord par exemple, était tenue, aux termes de son cahier des charges, de transporter les dépêches gratuitement. Or, sur quoi reposait, depuis cette époque, la différence des taxes entre les lettres pour Lille et les lettres pour Amiens; en quoi l'État dépensait-il plus pour les premières que pour les dernières, sauf le cas de convois spéciaux? Pourquoi donc celles-ci auraient-elles continué d'être taxées seulement à 40 centimes tandis que les autres l'étaient à 50?

Pourquoi des lettres pour quatre arrondissements de la Somme auraient-elles été moins taxées que les lettres pour Lille, alors qu'elles nécessitaient un service particulier qu'il fallait payer, tandis que le transport de celles-ci n'occasionnait aucune dépense?

On voit donc qu'avec les chemins de fer devenus de jour en jour plus nombreux, la taxe graduée sur les distances n'avait plus de base, ou plutôt avait la base la plus idéale.

Digitized by Google

Le système présenté en 1846 prenait pour point de départ la dépense occasionnée par les distances, et subitement il s'arrêtait en adoptant pour le reste de la France une taxe uniforme. N'était-ce pas illogique? Nous eussions demandé aux partisans de ce projet : puisque vous faites payer à Châteauroux une lettre plus cher qu'à Orléans, par le motif que la première coûte plus à l'État, comment établir la même taxe pour Clermont-Ferrand et pour Perpignan, alors que la distance entre ces deux villes est triple de celle qui sépare les deux premières? La taxe uniforme était donc déjà aussi juste que tous les tarifs gradués imaginables, et elle a d'ailleurs des avantages qui devaient lui assurer la préférence sur tout autre système.

Pourquoi, du reste, la taxe unique eût-elle été repoussée lorsqu'elle était déjà appliquée au transport annuel de cent millions de journaux, prospectus, lettres, imprimés et lithographies, d'une extrémité de la France à l'autre? Les frais occasionnés par leur transport n'étaient-ils pas, dans les mêmes proportions, plus considérables pour les points éloignés que pour les distances rapprochées? Les envois d'argent n'étaient-ils pas soumis à un même tarif pour toute destination?

Quant à la fixation de la taxe unique, diverses considérations préoccupaient : d'une part, la crainte de priver les finances publiques d'une branche productive de revenu, et d'un autre côté la nécessité d'adopter une taxe assez modérée pour qu'elle ne fût pas une augmentation de charge pour beaucoup de contribuables.

En prenant une telle mesure, il fallait s'assurer ou favoriser au moins un développement étendu de la correspondance afin de multiplier les échanges de lettres sans causer une grande perte au Trésor, et abaisser surtout les barrières qui séparaient les départements éloignés de Paris, en les

Digitized by Google

rapprochant, pour ainsi dire, par d'actives et fréquentes communications; car nous savons que la première condition de toute réduction utile en matière d'impôts, c'est d'être assez nette pour que la multiplication des unités consommées compense le dégrévement de ces unités.

En deçà, il n'y a qu'illusion, au delà il y a danger pour les revenus publics. La réduction d'une taxe sur un objet, et par suite la diminution du prix de cet objet en augmente généralement la demande, et l'histoire financière des peuples établit ce fait, qu'un abaissement rationnel des contributions indirectes, en favorisant le commerce, se produit souvent sans diminution durable des recettes du Trésor; cette règle d'économie politique s'applique surtout aux objets qui, sans être rigoureusement de première nécessité (car, en ce cas, tout le monde en achète, quel que soit le prix), sont néanmoins très-souvent nécessaires et toujours agréables ou utiles ; or, c'est là précisément ce qu'on peut dire des lettres. En outre, un nombre de lettres plus considérable doit produire assez aisément un excédant sur les recettes antérieures perçues pendant l'application d'une taxe plus élevée, car dix mille kilogrammes ne coûtent pas beaucoup plus de frais de transport que mille kilogrammes.

S'il fallait que la nouvelle taxe unique, proposée sous le gouvernement de 1830, ne fût pas trop basse, il était donc indispensable que le taux de l'impôt encourageât cependant les correspondances; il fallait enfin que le port des lettres fût maintenu à peu près au taux fixé pour la zone la plus rapprochée, c'est-à-dire à deux décimes.

En 1842, l'administration des postes avait transporté 104 millions de lettres au prix moyen de 37 centimes. Sur ce nombre, 77 millions étaient envoyées d'un bureau à l'autre au prix moyen de 43 centimes : on en comptait 24 millions à 20 centimes, 16 millions à 30 centimes, 13 millions à 40

Digitized by Google

centimes, 8 millions à 50 centimes. Les journaux et imprimés s'élevaient au nombre de 155,000 par jour environ. Le produit net de la régie était un peu inférieur à 18 millions de francs [1].

La petite poste de Paris eut, à elle seule, dans la même année, 7,545,140 lettres à 15 c., ce qui donna un produit de 1,131,770 fr.

Que pouvait-on attendre en présence de ces faits, d'un abaissement de tarif laissant subsister quatre taxes, comme celui qui était proposé en 1846 ?

Ce fut la révolution de 1848 qui, au milieu des ruines qu'elle avait faites, eut cependant le mérite de terminer la question de la réforme postale en France, comme elle termina celle de la réduction de l'impôt sur le sel.

La proposition alors faite par le gouvernement républicain ne passa pas néanmoins sans opposition. Quelques-uns pensèrent qu'elle serait trop préjudiciable au Trésor. Bastiat, membre de l'assemblée constituante, demanda une taxe unique réduite à 5 c., avec affranchissement forcé. Un autre député, M. Cordier, proposa, de son côté, de porter de 7 gr. 1/2 à 10 gr. le maximum de poids de la lettre simple. Ces amendements furent rejetés, et le projet du gouvernement, dont M. de Saint-Priest était le rapporteur, fut adopté sans modification.

Le décret du 24 août 1848 décida qu'à dater du 1er janvier 1849, les lettres de 7 grammes 1/2 et au-dessous seraient taxées à 20 c. Un autre article du décret autorisait l'administration des postes à faire vendre des timbres dont l'apposition sur les lettres suffirait pour en opérer l'affranchissement.

La réduction de la taxe de 40 c. en moyenne, à 20 c. en 1848 pour les lettres, mesure analogue à ce qu'ont été à di-

[1] *Dictionnaire d'Économie politique*, article Postes.

Digitized by Google

verses époques certaines réductions sur les impôts de consommation, n'a causé au Trésor qu'un préjudice temporaire. Au bout de quelques années, le produit de la poste a atteint de nouveau le chiffre au-dessous duquel la réduction de la taxe l'avait fait tomber temporairement.

Le progrès du nombre des lettres transportées depuis la réforme du tarif du 24 août 1848 n'a pas été toutefois aussi rapide qu'on aurait pu l'espérer. En 1847, avant la réforme, l'administration transportait 126 millions de lettres ; en 1849, sous l'empire de la taxe à 20 c., le nombre de lettres transportées ne s'élevait qu'à 156 millions, et en 1852, sous l'empire de la taxe à 25 c., à 181 millions. Nous avons atteint, en 1857, le chiffre de 252 millions, et, en 1861, le chiffre de 284 millions[1]. Pour compenser la perte subie par le Trésor à la suite du décret du 24 août 1848, la loi de finances de l'exercice 1850 avait porté de 20 à 25 c. la taxe unique. Cet état de choses dura quatre années seulement.

Enfin, dans le but de rendre au public les avantages complets résultant de la réforme de 1848, et pour favoriser en même temps l'affranchissement des correspondances, une loi du 20 mai 1854 a ramené la taxe des lettres du poids de 7 grammes 1/2 et au-dessous, à 20 c. pour les lettres affranchies, mais a élevé à 30 c. la taxe des lettres non affranchies.

Les lettres pesant de 7 gr. 1/2 à 15 gr. durent payer, affranchies, 40 c.

Les mêmes, non-affranchies, 60 c.

Celles de 15 gr. à 100 gr. affranchies, 80 c.

Les mêmes non-affranchies, 1 fr. 20 c.

Par chaque 100 gr. ou fraction de 100 gr. en sus, les lettres affranchies durent payer 80 c.

[1] Voyez l'article déjà cité du baron Ernouf, dans la *Revue contemporaine*, et une note que m'a fournie l'obligeance de M. Vandal, directeur général des postes.

Digitized by Google

Les mêmes, non affranchies, 1 fr. 20 c. [1].

Comme moyen d'exécution dans le système d'une taxe uniforme, par analogie à ce qui s'est fait en Angleterre et pour éviter de voir s'accroître pour l'administration les non-valeurs qui résultent des lettres tombées au rebut, on proposa, lors de la préparation de la loi du 20 mai 1854, de prescrire l'usage du timbre-poste devant servir d'affranchissement préalable obligatoire. L'essai en Angleterre, à cet égard, ne paraît pas avoir réussi, et cette expérience servit sans doute à faire abandonner cette disposition en France. L'affranchissement préalable obligatoire a l'inconvénient de laisser toujours le port à la charge de celui qui écrit, et cela seul est une entrave aux correspondances. Avec l'affranchissement facultatif, au contraire, les deux ports, celui de la lettre comme celui de la réponse peuvent être facilement supportés par la personne dans l'intérêt de laquelle l'échange de correspondance a pu avoir lieu. D'un autre côté, l'administration a plus de peine à contrôler la régularité de la distribution des lettres affranchies; avec les lettres taxées, les distributeurs sont tenus de représenter ou les lettres qu'ils ont reçues en compte, ou l'argent du port; pour les lettres qui ne doivent donner lieu à aucune recette, il est moins facile de s'assurer qu'elles ont été délivrées sans retard.

La loi de 1854 confondit, dans une seule catégorie, sous le nom de *lettres chargées*, deux natures de correspondances autrefois distinctes : les lettres chargées et les lettres recommandées. Elle les réunit sous la même dénomination en réduisant à 20 centimes le taux de la surtaxe précédemment existante, qui était de 25 centimes pour la lettre recommandée et qui consistait dans le dou-

[1] Cette loi, présentée le 4 avril 1854 (MM. de Parieu, Boinvilliers et Stourm, membres du conseil d'État, étant chargés de la soutenir), a été votée sur le rapport de M. Monier de la Sizeranne.

Digitized by Google

ble de la taxe normale pour la lettre chargée. La loi de 1854 établit pour ces lettres la condition d'un affranchissement obligatoire[1]. Nous avons déjà rappelé plus haut l'élévation à 10 grammes du poids de la lettre simple.

Le tableau ci-après indique le nombre comparatif des lettres affranchies ou taxées dans les premières années écoulées depuis la loi de 1854 :

ANNÉES.	NOMBRE DES LETTRES		NOMBRE TOTAL des lettres.	PROPORTION P. 100 des lettres	
	Affranchies.	Taxées.		Affranch.	Taxées.
1854.....	104,008,650	108,316,350	212,385,000	49	51
1855.....	198,489,450	35,027,560	233,517,000	85	15
1856.....	221,773,024	30,241,849	252,014,873	88	12
1857.....	222,790,480	29,663,320	252,451,100	89	11
1858.....	224,112,000	29,122,000	253,234,000	89	11
1859.....	229,558,000	29,342,000	258,900,000	89	11
1860.....	234,515,000	28,985,000	263,500,000	90	10
1861.....	244,059,000	29,141,000	273,200,000	90	10
1862.....	254,730,000	29,270,000	284,000,600	90	10
1863.....	261,000,000	29,000,000	290,000,000	90	10
1864.....	276,048,600	24,495,100	300,543,700	92	8
1865.....	287,666,310	23,544,900	311,211,210	93	7

Dès 1855, c'est-à-dire pendant la première année où la loi de 1854 eut tout son effet, le nombre des timbres-poste consommés fut de 148,433,000 pour un prix de 28,533,594 francs. Ce nombre s'éleva, en 1860, à 233,238,650[2] pour 44,385,680 fr.

Les habitudes de la France, d'abord contraires à l'affranchissement préalable des lettres, se sont tellement modifiées sous l'empire de la loi du 20 mai 1854, que le rapport du nombre des lettres affranchies avec le nombre total des lettres confiées à la poste qui, de 15 pour 100 en 1849, s'était élevé à 22 p. 100 en 1852, puis à 49 p. 100 en 1854 et à 85 p. 100 en 1855, atteint aujourd'hui 92 à 93 p 100.

[1] L'affranchissement, avant la loi de 1854, était obligatoire pour les lettres chargées et facultatif pour les lettres recommandées.

[2] J'ai retranché à dessein de ce nombre 19,072,600 timbres-poste à 1 centime, vendus pendant les deux derniers mois de 1860, pour la facilité des comparaisons.

Digitized by Google

En reconnaissant le succès de la réforme dont nous venons de parler, nous ne pouvons nous empêcher de regretter que l'administration n'ait pas en même temps adopté l'emploi d'enveloppes timbrées. Ce système offre pour le public cet avantage que le timbre-poste ne court pas le risque de se détacher ou d'être frauduleusement enlevé dans la manipulation à laquelle sont soumis tous les objets de correspondance, de sorte que la lettre qui serait régulièrement affranchie au départ ne payerait jamais, comme il arrive quelquefois, une nouvelle taxe à destination [1].

En outre, les timbres-poste mobiles peuvent quelquefois être enlevés par les destinataires des lettres sur lesquelles ils ont été apposés ; et, lorsque l'oblitération n'en a pas été faite avec soin, ces timbres collés sur de nouvelles enveloppes peuvent opérer de nouveau l'affranchissement aux dépens du Trésor. Ce fait se produit certainement, malgré les efforts de l'administration des postes pour surprendre la fraude en cette matière, et nonobstant le concours que lui prête, à ce sujet, la loi pénale du 16 octobre 1849.

La mesure en question présenterait, dans la pratique, d'autres commodités réelles, et une économie de temps dans la correspondance ; mais dût-elle avoir seulement cet avantage moral de contribuer à empêcher le mal et de rendre plus rare l'application d'une loi pénale qui frappe quelquefois l'ignorance ainsi que la fraude, elle nous paraîtrait encore devoir être adoptée. Au point de vue des recettes, enfin, le Trésor gagnerait aussi quelque chose à la suppression de fraudes que cette innovation empêcherait. Des dispositions conçues dans le sens de l'amélioration que nous venons d'indiquer figuraient dans le projet de budget de 1867 ; elles étaient ainsi rédigées :

[1] V. en ce sens, le baron de Hock : *Die œffentlichen abgeben und Schulden*, p. 262.

Digitized by Google

« L'administration des postes est autorisée à faire imprimer le type ordinaire des timbres-poste à 5, 10, 20, 40 et 80 centimes, avec reproduction exacte de leur nuance respective, sur des enveloppes qu'elle émettra au prix maximum de 1 centime en sus de la valeur du timbre-poste.

» Les particuliers sont admis à faire imprimer le type des mêmes timbres sur du papier destiné à la confection d'enveloppes et de feuilles de papier à lettres, et à faire imprimer le type de tous les timbres-poste, sans distinction, de 0 fr. 1 c. à 0 fr. 80 c., sur du papier destiné à la confection de bandes d'adresse pour l'expédition des objets de correspondance affranchis à prix réduit.

» Le ministre des finances est autorisé à limiter provisoirement le timbrage, soit pour le compte de l'État, soit pour le compte des particuliers, aux catégories de figurines les plus usitées, et à fixer l'époque de leur émission.

» Les moyens d'exécution, ainsi que les conditions auxquelles le public sera admis à profiter des dispositions de la présente loi, seront déterminés par un règlement d'administration publique. »

La Commission du budget a proposé de substituer à la rédaction du projet de loi les articles suivants :

« Les particuliers sont autorisés à faire imprimer par l'administration des postes, ou sous sa surveillance, le type ordinaire des timbres-poste à 5, 10, 20, 40 et 80 c., avec reproduction exacte de leur nuance respective : 1° sur des enveloppes; 2° sur du papier destiné à la fabrication d'enveloppes et de feuilles de papier à lettres.

» Les particuliers sont également admis à faire imprimer le type de tous les timbres-poste, sans distinction, de 0 fr. 01 c. à 0 fr. 80 c. sur du papier destiné à la confection de bandes d'adresses pour l'expédition des objets de correspondance affranchis à prix réduit.

Digitized by Google

» Le ministre des finances est autorisé à limiter provisoirement le timbrage des enveloppes, du papier et des bandes aux catégories de figurines les plus usitées, et à fixer l'époque à laquelle commencera l'usage de cette faculté. »

Ces amendements ayant été repoussés par le Conseil d'État, la Commission du budget a demandé le rejet des propositions primitives du Gouvernement, et ce nouvel amendement a été adopté par le Conseil d'État.

Nous regrettons qu'on n'ait point donné suite à ce projet, dont nous croyons avoir montré l'utilité réelle, quoique restreinte, et qui a été réalisé chez plusieurs nations voisines.

Les articles 18 de la loi du 13 juin 1861 et 29 de la loi du 2 juillet 1862 ayant élevé de 7 gr. 1/2 à 10 gr. le poids maximum de la lettre simple. La taxe des lettres ordinaires, circulant dans l'intérieur de l'Empire, se trouve actuellement réglée par les tarifs suivants :

1er Tarif. TAXE DES LETTRES de bureau de poste à bureau de poste, y compris les bureaux situés en Corse et en Algérie.			2e Tarif. TAXE DES LETTRES nées et distribuées dans la circonscription postale du même bureau (Paris excepté).			3e Tarif. TAXE DES LETTRES de Paris pour Paris. (L'enceinte des fortifications embrasse le territoire de Paris et en marque les limites.)		
INDICATION DU POIDS.	Lettres affranchies.	Lettres non affranchies	INDICATION DU POIDS.	Lettres affranchies.	Lettres non affranchies	INDICATION DU POIDS.	Lettres affranchies.	Lettres non affranchies
	f. c.	f. c.		f. c.	f. c.		f. c.	f. c.
Jusqu'à 10 gr. inclusivement.	» 20	» 30	Jusqu'à 10 gr. inclusivement.	» 10	» 15	Jusqu'à 15 gr. exclusivement.	» 10	» 15
Au-dessus de 10 gr. jusqu'a 20 gr inclusivement.	» 40	» 60	Au-dessus de 10 gr. jusqu'à 20 gr. inclusivement.	» 20	» 30	De 15 à 30 gr. exclusivement.	» 20	» 25
Au-dessus de 20 gr. jusqu'à 100 gr. inclusivement.	» 80	1 20	Au-dessus de 20 gr. jusqu'à 100 gr. inclusivement	» 40	» 60	De 30 à 60 gr. exclusivement.	» 30	» 35
Au-dessus de 100 gr. jusqu'à 200 gr. inclusivement.	1 60	2 40	Au-dessus de 100 gr. jusqu'à 200 gr. inclusivement.	» 80	1 20	De 60 à 90 gr. exclusivement.	» 40	» 45
Au-dessus de 200 gr. jusqu'à 300 gr. inclusivement.	2 40	3 60	Au-dessus de 200 gr. jusqu'à 300 gr. inclusivement.	1 20	1 80	De 90 à 120 gr. exclusivement.	» 50	» 55
Et ainsi de suite en ajoutant par chaque 100 gr. ou fraction de 100 gr. excédant, 80 c. en cas d'affranchissement, et 1 fr. 20 c. en cas de non affranchissement.			Et ainsi de suite en ajoutant par chaque 100 gr. ou fraction de 100 gr. excédant, 40 c. en cas d'affranchissement, et 60 c. en cas de non affranchissement.			Et ainsi de suite en ajoutant 10 c. par chaque 30 grammes ou fraction de 30 grammes excédant. pour les lettres affranchies ou non affranchies.		

La recherche de toute simplification compatible avec les

Digitized by Google

intérêts du Trésor, recherche qui doit animer l'esprit de l'administrateur en matière d'impôt, doit surtout être son but dans le service de la poste aux lettres, qui exige une activité considérable. Cette nécessité de service a conduit à adopter la loi du 25 juin 1856, relative à l'affranchissement des journaux et imprimés, des échantillons de marchandises et des papiers d'affaires.

Le prix du transport des imprimés a été réglé successivement en France par diverses lois du 24 juillet 1793, du 3 thermidor an III, du 27 décembre 1795, du 24 juin 1796, du 4 thermidor an IV, du 15 mars 1827 et du 14 décembre 1830.

La loi du 24 juillet 1793 avait fixé la taxe des journaux à 8 deniers par feuille pour ceux qui paraissaient tous les jours, et à 12 deniers pour les autres; les livres brochés payaient 1 sol la feuille.

La loi de 1827 fixa le port des écrits périodiques à 5 c. par feuille hors du département, et à moitié dans le département.

La loi du 14 décembre 1830 fixa à 4 centimes le port des journaux transportés hors du département, et à 2 centimes le port des feuilles destinées pour l'intérieur du département[1].

[1] M. le baron Ernouf a écrit, sur la taxe des imprimés, les réflexions suivantes, qui sont pleines d'intérêt :

« La taxe spéciale des journaux, imprimés, etc., a subi de nombreuses modifications, et, par suite, d'importantes variations de produits. Ici, les considérations d'ordre politique ont plus d'une fois primé la question financière. A la seule inspection des tarifs qui se sont succédé depuis 1789 jusqu'au règlement de 1856, actuellement en vigueur, on retrouve, et l'on devinerait au besoin le caractère de chacune des phases gouvernementales pendant lesquelles on a tour à tour encouragé, comprimé ou toléré l'expansion du journalisme.

» Ici, par une exception singulière, les années les plus agitées furent longtemps les plus fructueuses. Pour n'en citer que l'exemple le plus récent, les années 1848 et 1849, qui ont occasionné, dans presque toutes les sections de la recette, des dépressions plus ou moins fortes, élèvent tout à coup celle-là dans des proportions considérables; 1849 donne le résultat, jusque-là inouï, de 4,395,853 fr. » (*Revue contemporaine* du 15 avril 1863.)

Digitized by Google

La loi du 16 juillet 1850 portait que le timbre des journaux servirait d'affranchissement au profit des éditeurs; mais cette mesure de faveur fut rapportée par le décret du 17 février 1852, qui remit en vigueur les tarifs existants avant la loi du 16 juillet précitée.

Le tarif *de la dimension* ainsi ramené avec la loi du 14 décembre 1830 présentait de grandes difficultés d'application. On songea à le remplacer par un tarif *au poids*. L'article 1er de la loi du 25 juin 1856 disposa donc qu'à dater du 1er août suivant, le port des journaux et ouvrages périodiques, traitant de politique ou d'économie sociale, et paraissant au moins une fois par trimestre, serait de 4 c. par chaque exemplaire du poids de 40 gr. et au-dessous. Au-dessus de 40 gr., le port fut augmenté de 1 c. par chaque 10 gr. ou fraction de 10 gr. excédant.

Par l'article 2, le port des journaux ou recueils périodiques uniquement consacrés aux lettres, aux sciences, aux arts, à l'agriculture et à l'industrie, et paraissant au moins une fois par trimestre, fut fixé à 2 c. par exemplaire du poids de 20 gr. et au-dessous, avec surtaxe de 1 c. pour chaque 10 gr. ou fraction de 10 gr. excédant.

L'article 3 de la même loi a réduit à la moitié la taxe des articles 1 et 2 en faveur des journaux destinés pour l'intérieur *du département* où ils sont publiés, ou pour les départements limitrophes, excepté toutefois, dans ce dernier cas, ceux qui sont publiées dans le département de la Seine et de Seine-et-Oise.

Enfin, la taxe des imprimés de toute nature autre que ceux qui sont spécifiés dans les articles précédents, a été fixée par l'article 4 comme il suit : par chaque exemplaire du poids de 5 gr. et au-dessous, pour tout l'intérieur de l'Empire, 1 c. ; — par chaque 5 gr. ou fraction de 5 gr. excédant, jusqu'à 50 gr., 1 c. ; — de 50 gr. à 100 gr., 10 c. ; et,

Digitized by Google

au-dessus de ce dernier poids, 1 c. par chaque excédant de 10 gr. ou fraction de 10 gr.

Il est incontestable que le système de taxation posé par la loi du 25 juin 1856, est plus simple et plus conforme à notre régime monétaire que le tarif de la loi de 1830 ; il est, quant à l'élévation de la taxe, à peu près équivalent à ce dernier tarif pour les journaux, et inférieur pour les imprimés.

Par l'article 25 de la loi du 24 juillet 1793, les échantillons de marchandises présentés sous bande ou d'une manière indicative de leur contenu, avaient été admis à circuler par la poste, au tiers du port fixé par la même loi pour les lettres ; le port ne pouvait pas toutefois descendre au-dessous de celui de la lettre simple. Ces dispositions de faveur avaient été confirmées par l'article 7 de la loi du 15 mars 1827 ; mais elles disparurent au moment de la réforme postale en France, et les échantillons de marchandises ne furent plus admis à circuler par la poste, qu'en subissant le tarif des lettres ordinaires.

La loi du 25 juin 1856 donna satisfaction sur ce point aux vœux du commerce, en appliquant à ces objets, par son article 4, le tarif réduit dont nous venons de parler. Toutefois, les échantillons qui pouvaient, dans la première application de la loi, avoir 45 centim. cubes de volume et peser 3 *kilogr.*, ne sont admis maintenant qu'à la condition de ne pas dépasser un poids de 300 gr., et de n'avoir, sur aucune de leurs faces, plus de 25 centimètres [1].

Les conditions de circulation des papiers de commerce ou d'affaires, dont le transport, pour les paquets du poids de 1 kilog. et au-dessus, est exclusivement attribué à l'administration des postes par les lois qui l'ont fondée, notamment par l'art. 1er de l'arrêté du 27 prairial an IX, n'avaient été, avant 1856, l'objet d'aucune disposition spéciale, de sorte

[1] Arrêté ministériel du 4 mars 1858.

Digitized by Google

que la taxe appliquée à ces papiers était nécessairement celle des lettres, et équivalait, par suite, à un tarif prohibitif. Par son article 5, la loi du 25 juin 1856 fixa le port de ces objets à 50 c. pour chaque paquet de 500 gr. et au-dessous, avec surtaxe de 1 c. pour chaque 10 gr. ou fraction de 10 gr. excédant.

Enfin, par l'article 7 de la même loi, le port des avis, imprimés ou lithographiés, de naissance, de mariage, ou de décès, expédiés sous forme de lettre ou sous enveloppe facile à vérifier, a été fixé à 10 c. par chaque avis du poids de 10 gr. et au-dessous circulant de bureau à bureau, et à 5 centimes dans la circonscription d'un bureau [1]. Au-dessus de 10 gr. ou fraction de 10 gr. excédant, le port est augmenté de 10 ou 5 c., suivant l'un des deux cas ci-dessus spécifiés.

On doit remarquer que la condition indispensable imposée aux objets de correspondance par la loi de 1856 (art. 8), pour jouir du tarif réduit, est l'affranchissement préalable sans lequel la taxe appliquée est celle des lettres.

Le nombre des journaux et imprimés de toute nature transportés par la poste en 1847 s'élevait à 90 millions environ et produisait, 2,708,000 fr. Ce chiffre s'éleva à 129 et à 146 millions pendant les années exceptionnelles 1848 et 1849, dont les événements politiques donnèrent lieu à des publications de toute nature fort nombreuses, et redescendit à 94 millions et demi en 1850.

La loi du 16 juillet 1850, dont nous avons parlé, et qui réglait l'affranchissement des journaux par le timbre à partir du 1er août suivant, réduisit le nombre des imprimés taxés à 34 millions environ pour 1851, et le produit s'abaissa à environ 1 million. Le tarif de la loi de 1830, rétabli à

[1] Un arrêté ministériel, du 9 juillet 1856, a étendu le bénéfice des dispositions de cet article aux prospectus, catalogues, circulaires, prix courants, avis divers et cartes de visite, suivant la faculté laissée par la loi au ministre des finances.

Digitized by Google

partir du 1er mars 1852, par le décret du 17 février précédent, porta de nouveau le nombre des imprimés taxés à 94 millions et le produit à 2,800,000 fr. Ce chiffre ne fit qu'augmenter et atteignit 123 millions d'objets en 1855. Le tarif plus réduit du 25 juin 1856 pour les imprimés produisit 144 millions d'objets en 1857 pour 4 millions de francs environ. Ce nombre atteignit, en 1860, 170,140,000 objets pour 5,177,300 francs. Dans ce nombre les journaux seuls comptent pour 121,340,000 objets. Depuis le mois de novembre 1860, époque à laquelle l'administration mit en vente les timbres-poste à 1 centime, le nombre d'imprimés circulant par la poste n'est plus constaté dans la comptabilité et échappe à l'appréciation.

Ici encore on pourrait désirer, pour l'affranchissement des imprimés, des bandes timbrées à l'avance par l'administration, comme nous avons indiqué la possibilité d'émettre des enveloppes timbrées pour les lettres.

En France, un grand nombre d'objets transportés par la poste n'acquittent pas la taxe; ce sont les objets de correspondance relatifs au service de l'État, et échangés par les fonctionnaires entre eux ou bien entre les particuliers et les fonctionnaires, sous certaines conditions de fermeture et de contre-seing fixées par les règlements.

Dans le principe, les porteurs de messages pouvaient être chargés des paquets qui leur étaient remis par les officiers du chef de l'État, avec une autorisation de ce dernier. Sous Louis XI, les maîtres coureurs avaient été tenus, par l'arrêt de 1464, de transporter sans rémunération les paquets émanant des gouverneurs, lieutenants et officiers du royaume, et relatifs au service du roi. Les lois qui régirent la poste aux lettres maintinrent toutes ce même principe [1].

[1] V. l'arrêt du 30 décembre 1777 sur les franchises, inséré dans l'*Encyclopédie méthodique* : *Finances* au mot *Lettres*.

Digitized by Google

Un décret du 6 juin 1792 ne le conserva qu'au profit des membres de l'Assemblée nationale, des administrations publiques et des fonctionnaires alors en activité qui en avaient déjà joui, et un règlement du 3 septembre suivant restreignit par un état précis la portée de ce décret.

De nouveaux abus s'étant produits, la loi de finances du 9 vendémiaire an VI (art. 64), en remettant la poste aux lettres en ferme, supprima entièrement l'usage du contre-seing et de la franchise à dater du 1er brumaire suivant, excepté pour l'envoi du *Bulletin des lois*, et disposa que des indemnités seraient accordées aux fonctionnaires ainsi dépossédés de leur droit, pour couvrir leurs frais de correspondance.

Le bail de la poste ayant été résilié par la loi du 25 frimaire an VIII, la même loi rétablit (art. 13) l'usage des franchises et des contre-seings, et un règlement du 27 prairial suivant très-détaillé dénomma les fonctionnaires qui devaient jouir de ce droit.

De nombreux arrêtés sur la même matière ont étendu ou modifié cet usage : l'ensemble en a été publié dans un *Manuel des franchises*, faisant suite à l'ordonnance royale du 17 novembre 1844, qui résume les conditions dans lesquelles les paquets en franchise doivent être expédiés. Bien que de nombreux actes aient de nouveau, depuis cette époque, traité le même sujet, le document dont nous venons de parler sert encore de règle aux fonctionnaires et aux agents des postes. Pour assurer la loyale exécution de ces règlements, le décret du 24 août 1848 (art. 6) a disposé que les fonctionnaires qui abuseraient de leur contre-seing et de leur droit de franchise, en faisant transporter en fraude des correspondances non relatives au service de l'État, seraient passibles des peines portées par l'arrêté du 27 prairial an IX contre ceux qui s'immiscent dans

Digitized by Google

le transport des objets confiés au monopole de la poste.

Des statistiques ont été dressées à différentes époques par l'administration pour connaître le nombre des objets circulant en exemption de taxe par son intermédiaire, ainsi que le montant des sommes que ces objets auraient payées en raison de leur poids, s'ils avaient été soumis aux droits. En 1841, le nombre a été évalué à 12,263,956 et la taxe à 48,818,017 fr. Une enquête faite en 1850 a été incomplète. Celle de 1854 a donné 30,919,704 objets pour 39,696,408 fr.

Une nouvelle enquête a eu lieu en 1862, et nous en consignons ici les résultats principaux, tout en faisant observer que les chiffres ne doivent être considérés que comme approximatifs ; ils ont été, en effet, obtenus en appliquant à l'année entière les faits constatés par l'administration des postes dans tous ses bureaux, pendant une période de quinze jours [1].

Le nombre des dépêches et objets admis à circuler en franchise est évalué, par année, à 60,044,106 fr.

Le poids de ces dépêches et objets serait de 4,277,402,150 grammes.

Et la taxe fictive, en appliquant à la correspondance manuscrite le tarif des lettres affranchies et aux imprimés (publications et formules), celui de l'art. 4 de la loi du 25 juin 1856, donnerait un produit de 34,474,552 fr.

[1] Suivant l'administration des postes, les chiffres et les estimations qui ressortent de l'enquête de 1862, ne sauraient être considérés comme l'expression définitive du mouvement de la correspondance transportée en franchise. L'époque où elle a eu lieu (février-mars) n'a pas permis de saisir par la statistique certains envois considérables d'imprimés et de formules, qui s'effectuent au commencement de chaque année; pour parvenir à un bilan à peu près conforme à la réalité des faits, il conviendrait d'augmenter dans la proportion de 1/5 les données obtenues. Si l'on adopte cette manière de voir, on arrive aux résultats suivants. L'administration des postes transporte annuellement, sans rénumération aucune, plus de 72 millions d'objets, qui auraient dû acquitter 41,369,462 fr. de taxes, et qui représentent un poids supérieur à 5,000 tonneaux, soit le chargement d'un vaisseau à trois ponts de 120 canons, ou le tonnage moyen de 10 batiments du commerce d'une certaine importance faisant les traversées transatlantiques.

Digitized by Google

Si maintenant on décompose les divers objets de correspondance, indiqués en bloc, d'après les deux grandes divisions qui ont servi de base à la supputation des taxes, on obtient les résultats suivants :

	Nombre.	Poids. Grammes.	Taxe. Francs.
Lettres. . . .	38,825,780	2,471,717,220	32,497,212
Imprimés . . .	21,218,326	1,805,684,930	1,977,340
Totaux [1].	60,044,106	4,277,402,150	34,474,552

Les 38,825,780 lettres, circulant en exemption de taxe, ont été expédiées sous bandes, sous enveloppes ou sous pli fermé, sous chargement. En évaluant le rapport de ces diverses catégories de lettres, on trouve les proportions ci-après :

	Nombre.	Poids.	Taxe.
Lettres sous bandes. . . .	78,97 p. 100	54,88	56,84
— sous enveloppes. . .	19,68	36,10	34,24
— sous chargement. . .	1,35	9,03	8,92

La franchise postale est attribuée à 660 catégories de fonctionnaires ; elle est de deux espèces : en premier lieu, elle s'exerce sous condition de contre-seing, et, dans ce cas, elle ne s'applique qu'à la correspondance de service échangée entre les fonctionnaires publics; c'est la règle générale ; en second lieu, elle est acquise à la seule qualité des destinataires et n'est soumise à l'accomplissement d'aucune formalité; cette franchise est accordée : 1° à titre illimité à l'Empereur, à la famille impériale, aux grands dignitaires et grands fonctionnaires de l'État; 2° aux fonctionnaires désignés au § 5, tab. I de l'ordonnance du 17 novembre 1844, dans le ressort où ils exercent leurs fonctions. Les corres-

[1] Le rapport de la correspondance de et pour Paris dans le mouvement général des objets et correspondances transportés en franchise, est le suivant :

En nombre.	En poids.	En taxe.
33,58 p. 100	50,06 p. 100	38,26 p. 100

Digitized by Google

pondances admises à la franchise, sans condition de contre-seing, représentent dans le mouvement général des objets circulant en franchise les proportions suivantes :

En nombre.	En poids.	En taxe.
2,97 p. 100	7,39 p. 100	13,57 p. 100

Si nous voulons résumer le produit net actuel de l'administration des postes en France, nous voyons qu'il a été le plus habituellement, depuis plusieurs années, flottant entre 9 et 20 millions [1], et nous trouvons, pour 1867, une prévision de recettes de 77,948,000 fr., chiffre dans lequel l'affranchissement des journaux et le transport des lettres entrent pour 71,907,000 fr. et une prévision de dépenses pour service administratif, perception et exploitation, qui s'élève à

[1] Voici les relevés de quelques années, d'après une note de M. Renduel.

1848. . . .	16,400,223	1852. . . .	13,489,893
1849. . . .	6,444,747	1853. . . .	16,566,598
1850. . . .	9,568,400	1854. . . .	19,859,314
1851. . . .	9,675,005		

Il y a une autre manière de supputer le revenu net des postes qui n'impute sur le revenu brut que les rectifications et non-valeurs. Voici le revenu net de diverses années calculé, suivant cette méthode, dans les Comptes officiels des recettes.

Années.	Produit brut de la taxe des lettres, des journaux, imprimés et chargements.	Produit net de la même taxe.
1847. . . .	50,586,097	47,756,384
1849. . . .	38,653,250	36,582,008
1852. . . .	45,788,166	43,479,109
1857. . . .	53,384,850	52,010,082
1859. . . .	58,827,119	56,988,860
1860. . . .	61,004,193	58,251,570
1861. . . .	63,682,788	60,925,961
1862. . . .	65,855,722	69,655,378
1863. . . .	68,868,147	67,707,748
1864. . . .	69,543,902	67,689,331

Le produit de la vente des timbres-poste donne la plus grande partie de ces chiffres. Ainsi en 1860 ce produit s'élevait à 43,732,893 fr. Les lettres taxées donnaient 7,850,242 fr. Les affranchissements de journaux et ouvrages périodiques ne dépassaient pas 2,393,239 fr. En 1865 le produit de la vente des timbres-poste s'est élevé à 60,665,980 francs.

Digitized by Google

61,963,313 fr., y compris 24,087,392 de subvention pour les services maritimes. Reste net, 15,974,787 fr.

Après avoir retracé l'histoire et l'organisation générale du service de la poste aux lettres et imprimés en France, nous croyons devoir y joindre quelques détails sur certaines spécialités accessoires du service dont nous avons expliqué les traits principaux. Ainsi nous parlerons en peu de mots des lettres chargées, des articles d'argent, de la poste aux chevaux, etc.

Lettres chargées. — Les lettres contenant non du papier monnaie, ni des matières d'or ou d'argent, ni des bijoux dont l'insertion avait été défendue par les lois antérieures à celle du 5 nivôse an V, et par l'article 16 de cette dernière loi, mais contenant cependant des effets précieux ou présentant pour leurs auteurs une importance particulière, furent admises par la déclaration royale du 8 juillet 1759, confirmée postérieurement par l'article 14 de la loi du 5 nivôse an V, à circuler sous la dénomination de *lettres chargées*, c'est-à-dire qu'elles furent l'objet de soins de manipulation tout particuliers, moyennant le double de la taxe fixée pour la lettre ordinaire et payée d'avance, à charge par l'administration des postes de rembourser au déposant ou au destinataire une indemnité de 50 livres en cas de perte desdites lettres.

L'ordonnance du 11 janvier 1829 établit une autre catégorie de lettres dites *recommandées*, soumises au même soin que les lettres chargées, sans affranchissement préalable de la part du déposant, mais aussi sans responsabilité pécuniaire de la part de l'administration, et à destination de Paris seulement. La double taxe à l'égard de ces lettres fut supprimée par l'ordonnance royale du 21 juillet 1844, en même temps qu'on étendit la faveur de cette formalité aux lettres à destination de toute la France, de l'Algé-

Digitized by Google

rie et des pays servis par des bureaux de poste français.

La loi du 20 mai 1854 supprima, comme nous l'avons dit, la catégorie des lettres recommandées. Elle disposa, en outre, que les lettres *chargées* au lieu de la double taxe, ne supporteraient plus à partir du 1er juillet suivant qu'une surtaxe fixe de 20 cent. Le tableau ci-après montre les variations de ce genre de recettes depuis 1850, époque à laquelle on commença à en constater séparément le produit, jusqu'en 1864. On remarquera sur les années 1859 et 1860 dans le nombre des lettres chargées une augmentation considérable due au nouveau mode de transport des valeurs, dit par *valeurs déclarées* et dont nous parlerons bientôt.

Nombre et produit des lettres chargées.

ANNÉES.	NOMBRE.	PRODUIT.
1850.	303,943	241,000 fr.
1851.	334,991	264,700
1852.	437,075	322,900
1853.	488,594	360,000
1854.	542,103	356,000
1855.	654,642	385,749
1856.	751,686	512,912
1857.	885,177	646,000
1858.	986,400	697,100
1859.	1,272,600	837,900
1860.	1,729,036	1,060,884
1861.	1,997,700	1,238,900
1862.	2,254,700	1,424,700
1863.	2,952,576	1,572,500
1864.	3,241,170	1,848,618

Articles d'argent. — On fait remonter au règlement de M. d'Alméras l'autorisation pour la poste de transporter des articles d'argent d'abord pour une valeur n'excédant pas 100 livres [1].

Par déclaration royale du 8 décembre 1703, confirmée par l'art. 37 du décret du 23 juillet 1793, et par l'art. 15

[1] V. *suprà*, p. 346 et 349.

Digitized by Google

de la loi du 5 nivôse an V, le droit du transport des articles d'argent reçus, depuis 50 cent., sans limite maximum, fut fixé à 5 pour 100 des sommes déposées.

Ce droit fut réduit à 2 pour 100 à partir du 1er janvier 1847 par la loi du 3 juillet 1846.

Dans la même séance de l'Assemblée constituante qui donna naissance à la réforme postale française, plusieurs membres proposèrent, avec M. Wolowski, l'abaissement du droit sur les articles d'argent à 1 pour 100 en même temps que la faculté de faire toucher les effets de commerce à domicile, moyennant un droit de 25 cent. fixe D'autres membres demandèrent même que le droit d'envoi des articles d'argent fût réduit à 50 cent. Ces divers amendements furent rejetés. L'opinion contraire, dont M. Léon Faucher était l'organe dans cette séance, fit remarquer que l'administration française recevait à peine 50 millions de francs en dépôt, et que, si considérable que pût être l'accroissement subit des dépôts résultant de l'abaissement du droit à 50 cent. pour 100, le Trésor éprouverait une perte inévitable puisque l'Angleterre à cette époque, avec un droit de 60 cent. pour 100, transportait 137 millions de francs et qu'elle perdait sur cette opération au lieu de gagner [1].

L'abaissement à 1 pour 100 demandé en 1840 a été accordé par la loi de finances du 2 juillet 1862 (art. 29), à dater du 1er janvier 1863.

On a fait remarquer que le service des articles d'argent avait subsisté jusqu'en 1817 dans les conditions d'un transport matériel des fonds déposés, mais avait été depuis lors ramené aux formes d'un service de banque [2].

[1] L'amendement de M. Wolowski, relatif aux effets de commerce, fut écarté sur l'observation du ministre qu'un travail était préparé dans ce sens. Jusqu'ici aucune innovation de cette nature n'a vu le jour.

[2] Article de M. Dubost.

Digitized by Google

Le tableau ci-après donne l'indication du nombre et du produit des articles d'argent depuis 1847 jusqu'en 1865. On remarque en 1854, 1855 et 1856 des augmentations très-sensibles dues aux mouvements de troupe pendant la guerre de Crimée : l'accroissement qu'on remarque sur 1859 provient de la guerre d'Italie [1].

[1] Nous avons à peine besoin de rappeler qu'en dehors du droit sur les articles d'argent il est perçu, pour le compte de l'administration de l'enregistrement, en vertu de la loi du 13 brumaire an VII, un droit de timbre fixe sur les mandats de sommes excédant 10 francs. Ce droit, d'abord de 35 c. puis de 50 c. par suite de la loi du 2 juillet 1862, qui a modifié les divers droits de timbre, est maintenant réduit à 20 centimes depuis la loi du 8 juin 1864.

Un décret du 21 juillet 1865 a créé, à partir du 1er janvier 1866, un nouveau modèle de timbre pour les quittances de sommes au dessus de dix francs et reconnaissances de valeurs cotées délivrées par l'administration des postes. Ce type nouveau et unique est également applicable aux différents timbres établis soit pour suppléer à la formalité du visa pour timbre de dimension (Loi du 2 juillet 1862, art. 24), soit pour les récépissés accompagnant sur les chemins de fer les envois venant des pays étrangers (Loi du 13 mai 1863, art. 10); soit enfin pour les quittances de produits et revenus de toute nature délivrées par les comptables de deniers publics (Loi du 8 juillet 1865, art. 4).

Digitized by Google

Nombre et produit des articles d'argent.

ANNÉES.	NOMBRE DES MANDATS			SOMMES VERSÉES			QUOTITÉ MOYENNE des dépôts.	DROITS DE 2 0/0 avant 1863 et de 1 0/0 depuis.	DROIT DE TIMBRE.
	de 10 francs et au-dessous.	au-dessus de 10 francs.	TOTAUX.	de 10 francs et au-dessous.	au-dessus de 10 francs.	TOTAUX.			
1847[1]	637,871	717,310	1,355,181	5,102,968 »	34,641,554 99	39,744,522 99	29 32	794,890 45	251,669 15
1848	904,098	854,014	1,758,112	7,006,759 50	42,860,664 99	49,867,464 49	28 36	997,349 18	299,293 05
1849	1,174,810	1,006,191	2,181,001	9,457,220 50	46,307,228 79	55,764,449 29	25 56	1,115,775 30	352,796 50
1850	1,087,383	1,020,883	2,103,266	8,659,064 »	47,126,420 55	55,785,484 55	26 52	1,116,153 73	557,590 80
1851	1,091,961	1,035,555	2,127,516	8,681,089 95	47,202,236 57	55,883,326 52	26 26	1,118,054 37	362,846 05
1852	1,052,627	1,065,843	2,118,470	7,894,702 »	49,473,391 32	57,368,093 82	27 07	1,147,698 59	373,246 34
1853	1,045,136	1,140,771	2,185,907	6,793,884 -	54,414,855 74	61,208,739 74	28 »	1,224,445 62	399,502 60
1854	1,547,805	1,437,665	2,955,470	9,896,088 60	68,461,489 29	78,357,577 »	26 51	1,567,460 53	503,431 60
1855	1,745,629	1,612,593	3,358,222	11,608,432 85	75,494,840 14	87,103,272 99	25 93	1,742,424 76	564,646 60
1856	1,666,033	1,678,235	3,344,268	12,018,361 »	77,119,230 51	89,137,591 51	26 65	1,783,120 11	587,606 60
1857	1,379,193	1,590,424	2,969,617	10,243,947 50	74,954,712 27	85,198,659 77	28 68	1,704,270 30	556,865 40
1858	1,358,264	1,543,355	2,901,619	10,051,153 60	73,112,836 91	83,163,990 51	28 66	1,663,548 14	540,174 25
1859	2,059,658	1,819,725	3,879,383	14,623,571 80	78,770,212 23	93,393,784 03	24 07	1,868,060 77	637,098 »
1860	1,735,136	1,773,596	3,508,732	13,013,510 »	74,302,893 52	87,316,403 52	24 89	1,746,539 92	620,758 60
1861	1,702,283	1,844,406	3,546,689	12,767,122 50	77,537,675 15	90,304,797 65	25 46	1,806,268 17	645,542 11
1862	1,759,966	1,884,991	3,544,957	11,649,762 »	79,117,050 95	90,736,812 95	25 59	1,814,957 05	789,078 45
1863	1,705,356	2,034,873	3,740,229	12,800,170 »	98,050,597 33	110,850,767 33	29 63	1,109,537 43	1,017,436 50
1864	1,854,200	2,058,904	3,913,104	13,906,500 »	99,114,995 37	113,021,495 37	28 88	1,130,960 89	1,029,450 50
1865	1,784,704	2,351,249	4,136,053	12,385,980 »	110,271,140 32	122,657,120 32	29 65	1,227,389 52	470,249 80

[1] En 1847, d'après M. Dubost, le nombre des mandats était seulement de 163,300 et le montant des sommes déposées était de 6,224,646 fr.

Digitized by Google

Valeurs cotées. — Le décret du 17-22 août 1791 a également admis à circuler par la poste, au même droit que les articles d'argent, des objets précieux de petite dimension appelés *valeurs cotées.* Le droit est perçu sur l'estimation de la valeur qui ne peut être moindre de 30 fr. ni s'élever au-dessus de 1,000 fr. Ce droit a été abaissé en même temps et par les mêmes lois que celui qui est perçu sur les dépôts d'argent, à 2 pour 100 et à 1 pour 100 [1].

Valeurs déclarées. — L'insertion des valeurs au porteur dans les lettres ordinaires, prohibée par plusieurs lois fondamentales de la poste aux lettres, continuant à avoir lieu malgré les facilités mêmes offertes à ce transport par le système des lettres chargées et recommandées et par le tarif des *articles d'argent*, on a dû croire que cette insertion était devenue un besoin réel, amené par l'accroissement des valeurs industrielles et des transactions financières, et il a paru convenable, au triple point de vue de l'intérêt public, de la responsabilité de l'administration et des recettes du Trésor, de réglementer la satisfaction de ce besoin plutôt que de chercher vainement à le comprimer.

La loi du 4 juin 1859 a donc disposé que, moyennant une surtaxe de 10 c. par 100 fr., les billets de banque, titres et autres valeurs en papiers de toute nature pourraient être insérés dans des lettres *chargées* (payant d'ailleurs comme telles la taxe ordinaire et la surtaxe fixe de 20 cent.) sous condition d'une déclaration préalable du montant du contenu jusqu'à concurrence de 2,000 fr. L'administration des postes est rendue, en cas de perte, responsable du montant des

[1] Il est également perçu en outre un droit de 20 centimes pour le timbre apposé sur la reconnaissance remise aux déposants des valeurs cotées. Le montant du revenu de ce droit pour l'enregistrement ne figure séparément sur aucun compte de cette administration, et le droit perçu par l'administration des postes se trouve confondu dans le produit des lettres dites chargées.

Digitized by Google

valeurs insérées, bien qu'elle se soit interdit le droit de le vérifier.

En rendant à la loi du 4 juin 1859 la justice qui lui est due, sous le rapport des facilités offertes au commerce, on peut s'étonner au premier abord que l'État ait consenti à accepter, moyennant un droit très-minime, la responsabilité de valeurs que ses préposés n'encaissent pas, qu'ils ne voient même pas et dont ils acceptent seulement la déclaration. Cependant le tableau ci-dessous, en même temps qu'il fait connaître les effets financiers de la loi de 1859, montre que dans les premiers dix-huit mois qui ont suivi sa mise en vigueur, l'État n'a eu à rembourser que le montant de 44 *valeurs déclarées* perdues, soit 26,850 fr. dont 9,250 fr. lui ont même été restitués en vertu du recours que la même loi accorde à l'administration sur ses agents[1]. Dans la période qui s'est écoulée entre le 1er juillet 1859 et le 31 décembre 1865, sur 6,328,613 lettres contenant 3,824,889,540 fr. de valeurs déclarées, 133 lettres seulement ont disparu, et l'administration n'a eu a rembourser aux ayants droit qu'une somme de 62,509 fr., tandis que les droits perçus se sont élevés à près de 4 millions (3,880,630 fr.)

[1] Par décision ministérielle du 6 juillet 1859, l'expéditeur d'une *valeur déclarée* peut, pour 10 centimes, recevoir de l'administration l'avis de la date de la remise de sa lettre au destinataire. Voici les résultats connus de l'application de la loi de 1859.

ANNÉES.	NOMBRE de lettres contenant des valeurs déclarées.	SOMMES DÉCLARÉES.	DROIT PERÇU	NOMBRE de lettres disparues.	SOMMES remboursées aux ayants droit par l'administration.
1859 (2e sem.)..	224,724	145,161,857	147,082	2	2,100
1860.....	693,684	426,644,738	429,505	42	24,750
1861.....	875,408	521,860,670	524,619	30	9,853
1862.....	976,063	595,935,791	600,180	9	8,300
1863.....	1,043,050	643,000,000	660,000	14	6,300
1864.....	1,177,685	713,732,060	723,756	20	7,406
1865.....	1,337,9.7	778,554,424	795,458	16	3,800

Digitized by Google

La loi du 4 juin 1859 n'a pas seulement produit de bons résultats financiers à cause de la taxe de 10 cent. par 100 fr., établie sur le montant déclaré des valeurs insérées, elle a aussi, comme nous l'avons vu précédemment, accru de beaucoup le nombre des lettres *chargées*, puisque la formalité du chargement, et par suite la surtaxe fixe de 20 cent. qui en résulte en vertu de la loi du 20 mai 1854, est exigible pour les *valeurs déclarées*. En second lieu la même loi, à l'aide des dispositions pénales qu'elle renferme contre ceux qui insèrent, *sans les déclarer*, des valeurs dans les lettres, a fait diminuer le nombre de ces insertions aussi funestes à leurs auteurs que dangereuses par la tentation que de telles lettres offrent aux agents des postes ou aux autres personnes entre les mains desquelles elles passent. Ainsi le nombre des lettres réclamées comme perdues et contenant des valeurs sans déclaration préalable, qui était de 1169 en 1858, a été de 884 en 1859 et de 218 en 1860. On doit donc reconnaître là un résultat moral aussi précieux que l'avantage fiscal que nous avons constaté.

Transport des correspondances et des valeurs de et pour l'étranger. — La fixation des taxes à percevoir pour le transport des objets de correspondance de toute nature partant de France pour les pays étrangers ou en sens inverse a été, dès le principe, l'objet de conventions particulières entre les nations correspondantes. Ces conventions s'étant trouvées brisées au moment de la Révolution française, la loi de 5 nivôse an V (art. 8), autorisa le Directoire exécutif à passer de nouveaux traités « sur des bases également et » réciproquement avantageuses, et de manière que la taxe » des lettres de et pour l'étranger soit celle des lettres de » l'intérieur, en y ajoutant le prix du remboursement, dont » l'office des postes de France pourra être chargé envers » l'office étranger. »

Digitized by Google

De nouveaux traités furent en effet conclus et renouvelés depuis cette époque, mais la disposition de la loi de l'an V, que nous venons de citer, ne paraît pas avoir été généralement observée dans la préparation de ces traités. La taxe des correspondances de la France pour l'étranger ou en sens inverse, n'est pas en effet simplement l'accumulation des deux taxes fixées l'une pour l'intérieur du territoire français, l'autre pour l'intérieur du territoire étranger (nous parlons, bien entendu, des cas où il n'y a pas de transit intermédiaire) ; elle est ordinairement plus élevée.

On comprendra que nous ne pouvons entrer ici dans l'étude de ces divers traités. Les uns admettent pour les deux pays la circulation de telle ou telle nature d'objets, d'autres les excluent ; les uns exigent un affranchissement préalable, les autres le laissent à la faculté de l'envoyeur, d'autres enfin ne l'acceptent pas du tout ou ne l'acceptent que pour une portion du trajet. Nous renverrons le lecteur, désireux de faire une étude approfondie de ces conventions, au *tarif étranger*, publié par l'administration des postes, ainsi qu'à un article inséré par M. P. Zaccone dans le *Moniteur* du 12 septembre 1866.

Suivant cet écrivain, le nombre des offices étrangers, avec lesquels l'administration des postes de France entretenait des relations directes, en vertu de conventions diplomatiques, ne s'élevait, il y a trente ans à peine, qu'à huit (Angleterre, Autriche, Bade, Bavière, Pays-Bas, Prusse, Sardaigne et La Tour et Taxis). Mais depuis lors nous avons fait un grand pas dans cette voie naguère si bornée.

Pour ne parler que des six dernières années, qui se sont écoulées entre 1860 et 1866, dix-huit traités diplomatiques (conventions principales ou conventions additionnelles) ont été conclus et, pendant la même période, quarante-huit décrets, concernant exclusivement les rapports de poste entre

Digitized by Google

la France et les pays étrangers ou les colonies, ont été promulgués.

En 1860, les objets qui pouvaient être échangés avec l'extérieur par la voie de la poste, étaient exclusivement : les lettres ordinaires; les lettres chargées; les échantillons de marchandises; les imprimés.

A ces différentes catégories, les conventions nouvelles ont ajouté : les lettres chargées, contenant des valeurs déclarées; les papiers de commerce ou d'affaires. En outre, le service des mandats de poste, qui était autrefois intérieur, est devenu, comme celui de la correspondance, international avec l'Italie, la Suisse, la Prusse et la Belgique.

Il faut reconnaître dans les résultats ainsi obtenus l'influence des tendances libérales des gouvernements modernes. Cette manière *plus* large de comprendre les intérêts des peuples a reçu d'ailleurs une consécration quasi-officielle lorsque le 11 mai 1863 les représentants de presque toutes les administrations postales du monde civilisé [1] se sont réunis à Paris, afin d'étudier de concert les modifications à introduire dans le service des communications internationales. Si l'on trouve dans les conventions conclues depuis cette date une appréciation plus équitable du service rendu, une réciprocité postale plus étroite, enfin une tendance commune vers l'uniformité de poids si souvent réclamée, il est juste de reporter pour une bonne part au Congrès postal de 1863 l'honneur de ces conquêtes.

Dans les pays qui ne sont pas pourvus d'administrations postales régulières, la France a établi un certain nombre d'offices, dirigés par des employés détachés de la métropole, et qui forment comme le complément indispensable de nos agences diplomatiques. Elle en possède ainsi dans les prin-

[1] Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Grande-Bretagne, Italie, Portugal, Prusse, Iles Sandwich, Suisse, Villes anséatiques.

Digitized by Google

cipales stations du Levant, à la Vera-Cruz et à Sanghaï même.

Le mouvement de la correspondance avec l'étranger a pris depuis 1860 un développement notable; le produit, qui n'atteignait pas alors 14 millions, s'est élevé à 15 millions en 1865, et la statistique établit que cet accroissement provient des États avec lesquels des conventions ont été passées.

La solde des comptes avec l'étranger en faveur de l'office français s'élevait, pour 1860, à 2,800,000 fr. environ. Il est prévu au budget de 1867 pour 3,931,000 fr.

Poste aux chevaux. — Cette institution est liée par quelques rapports avec la poste aux lettres.

La poste aux chevaux, confondue avec celle qui était établie pour le transport des correspondances, dans l'origine[1], a acquis une existence séparée lorsque la poste aux lettres devint une institution spéciale, et a continué cependant aussi à concourir à l'exploitation de la poste aux lettres en même temps que l'industrie privée.

Il est impossible, dans cet ouvrage, d'examiner en détail la législation relative à une institution qui a beaucoup perdu de son importance dans notre pays; nous citerons seulement les modifications principales qu'elle a subies.

On a constaté particulièrement l'existence de la poste aux chevaux dans le XVIe siècle. L'un des profits les plus considérables des maîtres de poste d'alors, d'après M. Ernouf[2], était la conduite forcée des étrangers. Sous Henri IV, il fut ordonné au contrôleur général des postes d'établir des postes sur les chemins qui en étaient dépourvus, *avec défense à toutes personnes de louer des chevaux sans sa permission*, sous peine d'amende. Ce monopole, établi en 1602, fut consolidé en 1670[3].

[1] V. l'article de M. Dubost.
[2] *Revue contemporaine* du 15 mars 1863, p. 79.
[3] *Revue contemporaine* du 15 mars 1863, p. 81.

Digitized by Google

Les lois du 24 juillet 1793 et du 6 nivôse an IV, et le décret du 20 floréal an XIII, ont fixé les tarifs d'après lesquels l'administration se réservait le droit d'user des relais de poste et ceux auxquels étaient soumis les voyageurs.

La loi du 19 frimaire an VII, en établissant des gages en faveur des maîtres de poste, d'après le nombre de chevaux, et des pensions en faveur des postillons (art. 12 et 14), a conféré aux maîtres de poste le privilége exclusif du transport des voyageurs d'un relai à un autre, à peine, pour les messagers particuliers contrevenant à cette disposition, de payer aux titulaires des relais le prix des courses dont ils auraient été frustrés (art. 2).

La loi du 9 vendémiaire an VI, qui supprima la régie nationale des messageries, ayant privé les maîtres de poste des bénéfices qu'ils retiraient de cette conduite exclusive des voitures, l'État voulut les dédommager et la loi du 15 ventôse an XIII fixa l'indemnité due par les entrepreneurs particuliers aux maîtres des relais dont ils n'emploieraient pas les chevaux à 25 centimes par poste [1] : l'ordonnance du 25 décembre 1839 la porta à 29 centimes 15 centièmes par myriamètre.

Cette indemnité a été, depuis lors, l'objet de débats assez vifs [2]. En 1842, le soutien des relais au moyen d'une subvention fut proposé et rejeté par la Chambre. En 1846, dans la séance du 23 mai, la proposition de conserver les relais parallèles aux chemins de fer fut de nouveau discutée. On fit remarquer, à l'appui de cette proposition émanant de MM. Sapey, de Mornay, Vuitry, de Golbéry, Lebobe et Coste, que par le droit de 25 centimes établi au profit des

[1] M. de Boislandry constatait à l'époque où il a écrit son livre, que la poste aux chevaux exigeait de la part de l'État des avances remboursées sur les bénéfices de la poste aux lettres, p. 89.

[2] V. dans l'article de M. Dubost le tableau du produit approximatif de l'indemnité de 25 centimes par cheval dans diverses classes de relais.

Digitized by Google

relais de poste et celui du dixième du prix des places perçu au profit du Trésor, chaque voyageur en messagerie payait environ 1 centime 1/2 par kilomètre, tandis que par les chemins de fer il ne payait que 25 centièmes de centime, et on proposa en conséquence un impôt de 8 centimes par franc sur les sommes payées au chemin de fer par les voyageurs, pour remplacer le droit des 25 centimes. M. Lestiboudois s'éleva contre ce principe, disant que c'était subvenir d'une manière dispendieuse à l'existence d'une industrie surannée dont on ne devait plus tirer profit, et la proposition, combattue aussi par MM. Barrot et Dufaure, fut ajournée. Ce fut à peu près le dernier effort tenté en faveur des relais[1].

L'institution a continué à subsister depuis cette époque, de fait dans certaines contrées de la France, et officiellement seulement dans d'autres; mais il semble reconnu que l'extension de nos lignes ferrées en rend chaque jour l'existence moins nécessaire, et si la législation de frimaire an VII continue à en régir l'organisation, les faits en diminuent successivement l'importance[2].

Dans certains États la poste n'est pas seulement chargée du transport des lettres, des imprimés et de certains articles spéciaux, et de la prestation de chevaux aux voitures des particuliers; elle est chargée encore du transport des personnes et des colis : c'est cette branche de la poste que les

[1] En 1855 cependant le gouvernement s'est préoccupé d'un projet de loi destiné à centraliser au Trésor le produit des 25 centimes perçus par les maîtres de poste, en donnant à ceux-ci une indemnité. Le projet n'a pas eu de suite.

[2] Le nombre des relais actuellement existants en France est, en 1863, de 1,433 (entretenus de fait ou de droit) : la dernière enquête faite par l'administration vers 1852, évaluait à un million de francs la somme prélevée annuellement par les relais sur les voitures publiques par le droit de 25 centimes. L'administration ne supprime les relais devenus inutiles qu'au fur et à mesure des vacances de charges de maîtres de poste par décès ou démissions. Il y avait 1,757 relais en 1841, époque de la publication de l'article de M. Dubost : *Dict. du commerce et des marchandises*, p. 1836.

Digitized by Google

auteurs allemands appellent *Fahrpost* ou poste des messageries, par oppposition à la *Briefpost* ou poste aux lettres.

En France les *malles-postes* sont le dernier et l'unique échantillon connu de cette entreprise des transports par l'État, qui paraît avoir embrassé avant les lois du Directoire tout le service des messageries d'une manière plus ou moins exclusive, et dont un auteur rattache le développement au XVIe siècle [1].

M. Rau compare en ces termes la poste des voitures et celle des lettres [2]. On peut en inférer ce que les messageries-postes sont encore dans certaines parties de l'Allemagne où elles procurent des revenus, séparés dans la comptabilité, de ceux de la poste aux lettres [3].

« La poste des messageries, dit l'auteur allemand, diffère sous plusieurs rapports de la poste aux lettres :

» 1° Le nombre des paquets confiés à la première est beaucoup moins considérable que celui des lettres ; il est beaucoup plus facile de les enregistrer et d'en constater la réception.

» 2° Ils sont moins aisément perdus, et l'indemnité en cas de perte peut être réglée en vertu d'une évaluation faite d'avance.

» 3° La poste des messageries ne forme pas dans un pays un réseau aussi compliqué et multiple que la poste aux lettres, et ne comprend qu'un nombre de stations moins considérable.

» 4° Le transport des personnes s'accomplit concurrem-

[1] Voyez le baron Ernouf, *Revue contemporaine* du 15 mars 1863, p. 78 et suiv. V. aussi l'article de M. Dubost.

[2] § 212.

[3] D'après M. Rau (§ 208, note *b*), la *Fahrpost* de Bavière donne un revenu net de 34,566 fl. ou 10 pour cent du revenu brut.

Dans le grand-duché de Bade, le produit net, suivant le même auteur, est de 17,507 fl. Dans le Danemark de 11,189 rixdales.

Digitized by Google

ment par diverses entreprises particulières qui sont plus ou moins rapprochées de la poste elle-même, suivant le degré de liberté qui leur est concédé.

» On peut même, là où l'intelligence et le goût de ces entreprises existe, concéder le transport des personnes et des colis sur quelques parcours principaux et accessoires à des sociétés particulières qui se soumettent aux prescriptions tracées par le gouvernement, sous une surveillance soigneuse et moyennant certaines redevances. Cela est arrivé dans la plupart des pays. La concurrence de ces voitures de poste s'est au moins développée sur les lignes d'une correspondance animée, et le gouvernement a pu se désister d'une affaire difficile et peu productive. Cependant l'abandon de la poste des messageries a plusieurs inconvénients. Cette poste peut être dirigée avec plus d'exactitude, d'avantage, et liée plus convenablement aux offices étrangers que les messageries du pays. Elle est aussi chargée du transport des lettres, des papiers d'État, des valeurs, etc., dont le transport intéresse l'administration, profits qu'il faut ajouter au produit net de l'entreprise, car les malles-postes étant supprimées, il faut payer aux entreprises privées le montant de ces transports. Enfin l'État peut par cette institution assurer le bienfait égal des communications à la totalité du pays, en appliquant aux contrées moins peuplées, que des entreprises particulières desserviraient mal, les excédants fournis par les lignes meilleures... »

L'auteur, tout en terminant cette dissertation par une conclusion favorable au maintien des malles-postes, reconnaît que les chemins de fer ne laissent plus à leur circulation que des parcours secondaires.

Après avoir exposé les diverses transformations que l'institution des postes en France a subies depuis Louis XI jusqu'à nos jours, et après avoir analysé les détails même du

Digitized by Google

service actuel renfermant toutes les subdivisions qu'il est possible d'y trouver dans d'autres États, il nous reste à jeter un coup d'œil rapide sur l'origine, les progrès et l'état actuel des établissements du même genre qui se sont formés dans les autres parties du monde civilisé.

Édouard IV d'Angleterre, lors de la guerre qu'il fit en Écosse en 1479, établit, dit-on, l'institution de la poste [1], quoique les historiens anglais ne fassent mention de la charge du *post-master général* qu'en 1581. En 1543, sous Henri VIII, il paraît que les lettres étaient portées en quatre jours de Londres à Édimbourg.

La poste fut d'abord réservée, en Angleterre comme en France, pour les besoins des princes et des rois ; d'ailleurs, pendant plusieurs siècles, les habitants de la Grande-Bretagne ne sentirent guère la nécessité de s'écrire. Les diverses provinces produisaient tout ce qui était nécessaire à leurs besoins restreints ; le commerce extérieur, fort peu considérable, se traitait en personne ; les sciences et la littérature habitaient exclusivement les monastères ; on s'éloignait rarement du foyer domestique, et lorsque le seigneur et les vassaux étaient forcés de se rendre à des guerres lointaines, il est assez probable que peu d'entre eux se trouvaient en état d'écrire à leur famille, quand bien même ils en auraient eu le désir. Le service seul de l'État exigeait des correspondances; c'était par lettres ou *writs* que le roi convoquait ses barons de toutes les provinces du royaume, et qu'il communiquait avec ses sheriffs, soit pour assembler le parlement, soit pour faire la revue des ses troupes, soit pour maintenir la paix, soit pour remplir ses coffres; aussi les dépenses des messagers, chargés de porter les lettres, for-

[1] V. entre autres sources sur la poste en Angleterre, *The political state of the british Empire*, by John Adolphus, t. I, p. 28 et suiv.

Digitized by Google

maient-elles un article important dans le budget de la maison du roi.

En 1635, Charles Ier [1], mit le service des postes un peu plus en rapport avec les besoins de l'époque et ceux des particuliers, par une ordonnance qui établit des courriers entre Londres et Édimbourg sous la surveillance de Thomas Witherings, maître général.

Cette ordonnance désignait les villes qui devaient être desservies sur la route, et nommait plusieurs villes d'Irlande qui devaient participer à la même faveur. Mais les troubles et les guerres civiles qui agitèrent alors le pays ne laissèrent qu'une existence éphémère à cette organisation.

Sous le protectorat de Cromwell, les postes prennent une base plus large et plus solide; le parlement déclare que désormais la charge de maître général des postes relèvera de son autorité, et, en 1656, le monopole est définitivement constitué au profit du gouvernement [2]. Le succès du plan du gouvernement, dit un auteur [3], excita les marchands de Londres à établir une concurrence, mais ils en furent empêchés par un vote de la chambre des communes; et un document publié sous le gouvernement républicain proclama que l'établissement d'un office général des Postes, outre le profit du commerce et la convenance du transport des dépêches publiques *serait le meilleur moyen pour découvrir et prévenir plusieurs dangereux et détestables desseins contre la république*. C'est alors que le parlement acquit, sans résolution législative régulière, le droit de franchise pour sa correspondance particulière, droit qui fut

[1] Il aurait organisé le premier l'office des postes anglais d'après le baron Ernouf (*Revue contemporaine* du 15 avril 1863). Suivant M. Rau, on établit en Angleterre une poste imparfaite, en 1635, et un service plus complet en 1649.

[2] D'après la *Tablet of Memory*, la généralité du service postal fut étendue à l'Écosse, en 1695.

[3] Adolphus, t. II, p. 30.

Digitized by Google

à la fin du XVIIIe siècle l'objet de diverses restrictions [1].

Les tarifs, après avoir été réduits en 1656, furent révisés et augmentés; les distances furent calculées, et c'est la sinuosité des routes qui servit de base au calcul. Tout ce que la fiscalité put inventer de plus rigoureux fut adopté; la lettre simple fut définie; c'était une feuille de papier pesant une once; au-dessus de ce poids le port était quadruple, et lorsque la lettre simple contenait le plus petit morceau de papier, encore qu'il n'y eût pas excédant de poids, la double taxe était toujours prélevée [2]. La lettre simple taxée sous la reine Anne, d'abord à 3 deniers (30 centimes) pour le parcours de 80 milles, fut imposée ensuite à 8 deniers, et celle qui allait au dela de 400 milles vit son droit de parcours s'élever de 3 à 14 deniers. L'impôt de guerre, qui atteignit aussi la correspondance des particuliers, augmenta rapidement les produits du *post-office*. John Palmer avait perfectionné en 1783 le matériel du service. Toutefois depuis 1816, malgré l'accroissement de la fortune et de la population de la Grande-Bretagne, le revenu des postes avait été peu progressif, fait significatif qui démontrait qu'un vice radical planait sur cette administration.

D'après un recueil anglais [3], le produit brut des postes se serait élevé successivement de 500 liv. ster., en 1644, à 43,000 liv. en 1674, 111,461 liv. en 1710, 235,492 liv. en 1744, 418,286 liv. en 1788 et 1,670,323 en 1807. Le

[1] V. les détails curieux donnés à cet égard, par Adolphus, p. 34.

[2] Rau, § 216, note *b*.

[3] *Tablet of Memory*. V. les chiffres d'autres années dans Adolphus, p. 32.

« Dès 1710, la taxe des lettres rapportait en Angleterre 2 millions, c'est-à-dire autant à elle seule que notre bail général des postes et des messageries. Cet écart s'augmenta graduellement pendant toute la durée du XVIIIe siècle, et s'accrut naturellement d'une façon sensible pendant la Révolution française.

» En 1815, alors que le revenu net de nos postes n'était pas de 8 millions, il atteignait chez nos voisins l'énorme chiffre de 38,932,000 fr..... »

Baron Ernouf, *Revue contemporaine* du 15 avril 1863.

Digitized by Google

produit net qui était de 276,466 liv. en 1788 aurait été de 1,277,538 livres en 1807.

M. Rau donne pour 1838, dernière année de l'ancienne législation, le chiffre de 1,601,910 liv. de produit net. Après être descendu à 410,028 en 1840, ce chiffre est remonté graduellement jusqu'à 1,328,237 liv. en 1857, et pour l'année finie au 31 mars 1863, il s'est élevé à 3,810,000 livres.

L'établissement des petites postes dans l'intérieur des grandes villes des trois royaumes, qui remonte à 1683, fut connu sous la dénomination d'abord de *penny post*, ensuite de *twopenny post* (poste à quatre sous) [1].

Ce n'est qu'après de sérieuses discussions, et après avoir reconnu que le transport illicite des lettres se faisait sur une grande échelle, que le gouvernement anglais se décida à adopter la réforme proposée par M. Rowland-Hill et consistant dans une sorte d'extension de la *penny post*.

En 1837 Rowland-Hill, simple particulier alors, publia son plan de réforme consistant dans le droit uniforme d'un penny, l'affranchissement préalable favorisé et certaines autres mesures accessoires. Les changements proposés étaient si graves qu'on crut y voir un rêve de visionnaire, mais une enquête ouverte confirma les vues de Rowland-Hill en amenant la proposition d'une taxe uniforme qui fut adoptée par le parlement. Les timbres-poste furent aussi institués et dispensèrent de se précipiter vers des guichets encombrés pour obtenir l'affranchissement. L'exécution fut lente et interrompue par l'opposition de la routine et des préjugés. L'influence heureuse du plan de réforme sur l'éducation nationale fut cependant démontrée, et

[1] En 1680, d'après Rau, § 215, note *b*. En 1683, d'après Adolphus, t. II, p. 35. Paris fut doté d'un semblable service tarifé au même prix, grâce aux soins du conseiller d'État Chamousset, en 1759.

Digitized by Google

Rowland-Hill appelé à l'honneur de l'exécuter et à l'étendre.

Le 5 décembre 1839, on commença par réduire à quatre deniers pour l'intérieur du royaume la taxe des lettres, dont le poids n'excédait pas une demi-once; les lettres de la petite poste de Londres furent soumises à la taxe d'un denier. Cet essai ayant parfaitement réussi, le 10 janvier 1840, la réduction définitive de la taxe fut fixée, pour l'intérieur, à un denier par lettre de demi-once (ou 15 gr. 55) affranchie avant le départ, et à deux deniers pour toutes celles du même poids qui ne seraient pas affranchies. Il y avait une surtaxe d'un denier ou de deux deniers par demi-once d'excédant, suivant que la lettre est ou non affranchie.

On avait calculé, dit M. Rau, qu'avant la réforme le prix moyen du port des lettres était de 7 à 7 1/2 pence.

L'administration supprima en même temps toutes les franchises. Celle qui permettait aux membres du parlement de recevoir librement par jour 15 lettres et d'en écrire 10, avait, dit M. Rau, donné lieu à d'énormes abus [1].

En 1837 et 1838, on avait constaté que le nombre de lettres mises chaque année en circulation, dans les trois royaumes, était de 80 à 84 millions; en 1840, ce chiffre s'éleva à 168 millions de lettres; en 1852, à 360 millions, et en 1857 à 504. C'était en partie le résultat du reflux des correspondances expédiées en fraude par les voitures qui avait immédiatement doublé le nombre des lettres après l'établissement du *penny postage*. [2].

En 1865, d'après le compte rendu annuel publié par la direction des postes d'Angleterre, le nombre total des lettres distribuées s'est élevé pour l'Angleterre à 597,277,616, pour l'Écosse à 67,048,891, et pour l'Irlande à 56,140,500. L'augmentation sur l'année précédente a été de 6 1/2 pour

[1] *Finanzwissenschaft*, § 216, note *b*.
[2] *Revue contemporaine* du 15 avril 1863.

Digitized by Google

100 en Angleterre, 4 1/4 pour 100 en Écosse, et 3 p. 100 en Irlande. La valeur des mandats de poste délivrés dans l'année s'est élevée au chiffre de 18,140,550 livres sterling, près de 500 millions de francs.

Bientôt, nous pouvons le croire, les recettes atteindront et dépasseront même rapidement leur ancien taux. Chaque année, l'éducation pénètre plus avant dans les masses ; le nombre des personnes sachant lire augmente sans cesse ; les générations nouvelles, plus instruites et plus désireuses d'étendre la sphère de leurs connaissances, réclament des moyens de communication plus directs et plus faciles ; la célérité des chemins de fer stimule partout ce besoin ; le tempérament et les habitudes de la nation britannique semblent en avoir fait, au milieu de son commerce et de ses voyages, la nation la plus *épistolaire* de l'Europe. La réduction de taxe est un bienfait trop signalé et trop généralement apprécié pour que les gouvernements aient jamais à regretter d'avoir entrepris une telle réforme, et surtout le gouvernement d'un peuple aussi voyageur, aussi commerçant, aussi *correspondant* que le peuple anglais [1].

« En 1861, disait un écrivain, il y a quelques années, l'office anglais a transporté 593 millions de lettres, pour 31,350,000 habitants ; l'office français, 274 millions seulement, pour une population de 34,697,000 âmes, les résultats comparés donnent en France une moyenne de *huit* lettres ; dans le Royaume-Uni, de vingt-et-une lettres par habitant [2]. »

[1] Cependant, d'après M. Rau, 41 pour 100 des nouveaux mariés ne savaient pas écrire dans la Grande-Bretagne de 1838-39. Le même auteur donne des détails curieux sur certaines causes accidentelles du développement de la correspondance en Écosse (§ 205, note *d*).

[2] *Revue contemporaine* du 15 avril 1863. D'après la même source, la moyenne est de 9 lettres en Irlande, 18 en Écosse, 24 en Angleterre, 47 à Londres. M. Rau donne pour la Prusse le nombre de 6 à 7 lettres, en 1857 ; pour la Belgique, le nombre de 4 en 1855 ; pour la Suisse, le nombre de 8 en 1853 ; pour l'Autriche, en

Digitized by Google

Jusqu'en 1848, les livres et imprimés étaient taxés en Angleterre à deux pences par once. Aujourd'hui le prix n'est plus que de six pences par livre. Depuis peu, de nouvelles facilités ont été admises notamment pour les échantillons de marchandises.

Les tarifs de la poste pour les possessions extérieures anglaises ont été allégés. Dans le vaste empire des Indes le port uniforme a été établi sur le pied modéré de 3 farthings ou 7 centimes 26. Leur produit est inscrit au budget de 1867 pour 391,220 livres sterling.

L'initiative et les services de Rowland-Hill ont été honorés d'une récompense nationale, et suivant le langage d'une Revue à laquelle nous avons emprunté plus d'un renseignement, personne peut-être n'a rendu plus de services réels à la société anglaise que le modeste auteur de la réforme postale [1].

Les envois d'argent dans le Royaume-Uni, pour sommes inférieures à 5 livres sterling sont assujetties à une commission de 6 deniers pour le royaume et 2 schellings pour le Canada, au-dessous de 2 livres sterling le droit est de 3 deniers pour le Royaume-Uni et 1 schelling pour le Canada [2].

1855, de 1 à 2 (§ 208, note *c*). En 1865, d'après la *Revue britannique de juin* 1866, la moyenne de lettres distribuées est de 28 par tête en Angleterre, 21 en Écosse, 10 en Irlande.

[1] Édimburg-Review. — *Revue britannique du mois d'octobre* 1864.

[2] Voici la formule inscrite au *verso* des bulletins servant au transport des articles d'argent en Angleterre.

The Commission on Orders issued, is as under : —

For Sums.....	Not exceeding L 2 —	Not exceeding L 5 —	No single Order can be granted for more than L 5
If payable in —	s. d.	s. d.	
The United Kingdom	0 3	0 6	
Canada.....	1 0	2 0	

N. B. — No APPLICATION CAN BE ENTERTAINED FOR COMPENSATION FOR ALLEGED INJURY FROM THE NON-PAYMENT OF A MONEY ORDER AT THE EXPECTED TIME. When a Money Order is applied for, it must be on the clear understanding that no such claim will be allowed, and that the Post Office is not liable, under any circumstances, to more than one payment of a Money Order, even when, notwithstanding the precautions that are taken the Order has been paid to a person not entitled to receive the Money.

Digitized by Google

Dans les colonies anglaises de l'Amérique du Nord, le monopole des postes était originairement peu productif. Franklin, nommé maître général en 1753, passait pour l'avoir accru et porté au triple du revenu des postes en Irlande [1]. Dans le gouvernement actuel des États-Unis, si fécond en expériences et en innovations sociales, le monopole des postes qui est, comme en Suisse, affaire *fédérale*, tend à perdre tout caractère de fiscalité, et à réduire le produit des taxes qu'il perçoit au niveau des frais du service rendu. Le principe que les communications par lettre ne sont pas une matière imposable y paraît définitivement admis, et l'on y abaisse la taxe à mesure que son produit dépasse le montant des frais de services et qu'il impliquerait l'idée d'un impôt. L'immense étendue des États-Unis, le défaut de routes, et la dispersion de la population rendent le service des postes particulièrement intéressant et difficile.

Le tarif d'abord médiocre, puis élevé en 1845, puis réformé et abaissé le 3 mars 1851, n'a jamais donné de résultats financiers considérables.

De 1837 à 1845, les recettes et les dépenses de la poste laissaient même à la charge de l'État un léger déficit; de 1846 à 1850, l'excédant des recettes fut médiocre, de 300 mille dollars environ [2].

M. Rau, assure qu'en 1855-56, les dépenses de la poste aux États-Unis ont excédé les recettes de plus de 4 millions de dollars.

Le tarif du 3 mars 1851 est d'une extrême modération : 3 centimes ou centièmes de dollar équivalant à 12 centimes 1/2 de France, et à 1 penny 1/2 d'Angleterre, pour toute lettre simple du poids d'une once, à ce que dit M. Rau [3],

[1] Vie de Franklin en tête de l'édition anglaise de ses œuvres, t. I, p. 127.
[2] Art. Postes du *Dictionnaire de l'Economie politique*.
[3] § 216, note *b*.

Digitized by Google

envoyée à une distance de 3,000 milles (4,827 kilomètres) ou au-dessous : 6 centimes de dollar, c'est-à-dire le double au delà de cette distance [1].

Les imprimés y sont traités moins favorablement.

En tout cas, les progrès dans le mouvement de la poste aux lettres ne peuvent manquer d'être prompts dans un pays qui ne comptait, en 1790, que 3,016 kilomètres de routes de postes, et qui en possédait 287,483 kilomètres en 1850, pays dans lequel la population, la richesse et les correspondances augmentent avec la même rapidité [2].

Le monopole postal établi en Suède, en 1636, a donné à notre époque des revenus croissants suivant une progression assez rapide. Le produit brut moyen qui était, de 1830 à 1834, de 483,009 risdales banco par an, a été, de 1841 à 1844, de 605,140 risdales, et, de 1849 à 1850, de 711,651 risdales [3].

La taxe est de 12 öres par lod 1/4 ou de 17 centimes pour 18 grammes 1/2, et de 3 öres pour Stockholm.

Dans le Danemark, la taxe est, depuis 1851, de 4 skillings par lod, environ 11 centimes par 15 grammes pour les lettres affranchies, et de 6 skillings (17 centimes) pour celles qui ne sont pas affranchies [4].

La réforme résultant du tarif unique a été opérée en 1843 dans l'empire russe. La taxe est de 10 kopecks d'argent par loth (ou 40 cent. par 12 grammes).

[1] *Companion to thealmanac*, cité par la *Revue britannique* de mars 1857, p. 25.

[2] D'après le *Merchants Magazine* de *Hunt*, cité par M. Rau (§ 205, note *d*), les lettres envoyées de New-York dans les États du Sud (*Southern Mail*), étaient au commencement de 1820 transférées par un seul employé (*clerk*) qui les apportait sous le bras dans l'État de Jersey. En 1857, la masse des lettres envoyées dans la même direction était du poids de 5 à 6 tonnes par jour.

[3] Rapport de M. Rathsman, p. 51.

[4] Extrait des notes de M. Renduel et du *Companion to the almanac*, écrit plus haut cité. Le produit net des postes au Danemark était porté seulement à 22,936 risdales dans le Budget d'avril 1854 à avril 1855, sur un produit brut de 1,039,101 sirdales.

Digitized by Google

Le produit des postes de Saint-Pétersbourg et de Moscou s'est élevé, pour toute l'année 1855, à 1,123,044 roubles pour Saint-Pétersbourg, et à 660,772 roubles pour Moscou. Le revenu des postes pour tout l'Empire, en dehors de ces deux capitales, ne représente guère qu'un million de roubles.

Suivant une feuille périodique récente, le produit des postes dans le grand duché de Finlande, serait de 420,000 marks [1].

En Sardaigne, la réforme postale, opérée en 1854 par l'adoption du tarif de 20 centimes par lettre simple, a fait perdre la première année au Trésor 32 pour 100 des produits ordinaires des postes ; mais au bout d'un an, la perte n'était plus que de 10 pour 100, et désormais l'ancien chiffre des recettes est dépassé. En 1850, en effet, le produit des postes était de 2,939,517 liv. 62 cent. ; en 1851, malgré un plus grand nombre de lettres, il descendit à 2,691,487 liv. 32 cent.; en 1855, il était déjà remonté à 3,476,403 liv. 65 cent., malgré de nouvelles réductions faites en 1851 sur le port de l'argent et des imprimés [2].

Pour 1858, le produit des postes était prévu au budget piémontais pour 4,000,000 de livres.

Le produit des postes ne figure pas dans les recettes du ministère des finances d'Italie dont le détail est donné par l'Annuaire de ce ministère en 1862 [3]. Mais il doit être compris dans les recettes d'autres ministères, et probablement dans celles des travaux publics [4].

[1] *Le Nord* du 3 avril 1863.

[2] *Annuaire des Deux-Mondes,* année 1857.

[3] P. 381 et suiv.

[4] V. p. 377. — Les recettes du département des travaux publics y sont comptées en bloc pour 39,418,333 liv.

Le service des postes isolé en Angleterre, rattaché en France au département des finances, est lié, en Bavière, Wurtemberg, Belgique et Bade au ministère du commerce et des travaux publics; en Italie, à celui des travaux publics ; en Autriche, à celui du commerce; en Russie, à celui de la maison de l'Empereur, et en Portugal, comme naguère en Piémont, au ministère des affaires étrangères.

Digitized by Google

Nous trouvons au budget du gouvernement pontifical pour 1848, que le produit de la taxe des lettres était estimé à 319,101 écus [1]. La taxe uniforme a été établie en 1863 dans l'État romain [2].

L'institution de la poste est ancienne en Allemagne. M. Rau mentionne la poste instituée en 1276 par les chevaliers teutoniques, pour l'usage exclusif de leur ordre.

François de la Tour et Taxis établit en 1516 une poste aux lettres entre Vienne et Bruxelles avec l'autorisation de l'empereur ; la réussite de son entreprise en fit naître d'autres. Léonard de la Tour et Taxis qui institua, en 1543, une poste entre Bruxelles et l'Italie par Spire et par le Tyrol,

[1] *Journal des Économistes* de juin 1852, p. 140.

[2] Un édit du cardinal secrétaire d'État, en date du 6 novembre, a promulgué un certain nombre de réformes dans l'organisation du service postal. Les principales dispositions adoptées sont les suivantes :

Les taxes différentielles perçues en raison de la distance sont abolies et on substitue une taxe uniforme de 2 baïoques (11 centimes) par 10 grammes, de 4 baïoques (22 centimes) par 20 grammes, de 6 baïoques (33 centimes) par 30 grammes : la taxe s'élevant avec le poids dans la même proportion.

Les lettres non affranchies sont soumises à une taxe double Celles dont l'affranchissement serait insuffisant payeront le double de la différence entre la valeur payée et la taxe due.

Les lettres circulant à Rome, de bureau à bureau, coûteront 1 baïoque (5 centimes 1/2). On admet une catégorie de lettres *recommandées* qui sont soumises, indépendamment de la taxe résultant du poids, à une surtaxe fixe de 4 baïoques (22 centimes) ; les lettres chargées payent 10 baïoques (55 centimes) par chaque cent écus (535 fr.) de la valeur déclarée.

L'administration des postes garantit la totalité de la valeur assurée, excepté dans le cas de force majeure.

Les échantillons de marchandises sont transportés au prix d'une baïoque (5 cent. et demi) par 15 grammes.

Les journaux, revues et autres écrits périodiques sont taxés à une demi-baïoque par 20 grammes. Les annonces, circulaires, imprimés non périodiques, épreuves d'imprimerie, lithographies, gravures, musique, photographies, payeront également une demi-baïoque pour 30 grammes.

L'administration des postes délivre pour l'envoi de l'argent de bureau à bureau, des bons, moyennant 1 °/₀.

Les dispositions du nouvel édit sont mises en vigueur à partir du 1er janvier 1864. (*Moniteur* du 12 novembre 1863).

Digitized by Google

fût nommé maître général de la poste des Pays-Bas dans la même année [1], et en 1595 il obtint le même titre relativement à tout l'Empire. Ce titre n'emportait point de privilége exclusif et n'empêchait pas des établissements postaux particuliers. Plus tard, sans être tout à fait exclusifs, les droits de la maison de la Tour et Taxis furent étendus.

Aujourd'hui, les postes allemandes sont très-compliquées, 15 États ont des institutions à eux propres, et parmi eux la Bavière, le Hanovre, la Saxe, le Wurtemberg et les grands-duchés de Bade, Mecklembourg et Oldenbourg. La maison de la Tour et Taxis administre en tout ou partie la poste de 17 États représentant 3 millions 1/2 d'habitants [2].

En Autriche, le produit net des postes, pour 1855, était prévu sur le pied de 1,263,010 florins [3].

D'après M. Dieterici, ce même produit, en Prusse, se serait élevé en 1847 à 1,000,000 de thalers ; dix ans plus tard il s'est élevé à environ 2 millions [4].

L'établissement postal prussien s'étend aux principautés d'Anhalt et de Waldeck, comme la poste saxonne administre aussi le duché de Saxe-Altembourg [5].

Le budget triennal du grand-duché de Saxe-Weimar porte à 16,600 thal. le produit des postes.

En Prusse, la taxe est la même pour les lettres affranchies et pour celles qui ne le sont pas. Elle est fixée, depuis 1861, à 1 silbergros ou 12 centimes 1/2 par lettre de 16

[1] Schiller a mis dans son *Don Carlos* un Raymond de Taxis qui y figure comme *Oberpostmeister*.

[2] Plusieurs États allemands ont racheté le privilége de la maison de la Tour et Taxis, soit par des sommes une fois payées, soit par des redevances annuelles (Rau, § 209, note *b*).

[3] Budget de 1855; Vienne, 1854.

[4] Rau, § 205, note *c*.

[5] Rau, 205, note *b*. Quant à diverses particularités des tarifs allemands, voyez le même auteur, § 216 (notes), et pour le grand-duché de Bade l'ouvrage de M. Regenauer, 28e chapitre, § 386 et suiv.

Digitized by Google

grammes 1/2, et au double pour toute lettre plus pesante [1].

Une convention postale entre l'Autriche, la Prusse et les divers États de la Confédération germanique, à l'exception du Holstein, fixe le tarif des lettres à destination réciproque. La taxe est de 3 kreuzers par lettre simple de moins d'un loth du poids de 16 grammes 2/3 dans un rayon de dix milles, 6 kreuzers de 10 à 20 milles, 9 kreuzers au delà de 20 milles. Les lettres non affranchies supportent une surtaxe de 3 kreuzers, le port d'une lettre simple en sus est perçu par tout excédant de poids d'un loth ou au-dessous.

Dans l'intérieur du grand-duché de Bade, il y avait, en 1859, 3 taxes à 1 kreuzer, 3 kreuzers et 6 kreuzers par lettre simple d'un loth de 15 5/8 grammes et suivant les distances. Le 20 septembre 1862, le principe de la taxe unique à 3 kreuzers a prévalu. Depuis 1856, le produit de la poste badoise, net de toutes dépenses, flotte entre 300,000 et 400,000 florins. Il était par exemple, en 1859, de 365,905 florins [2].

En Bavière et en Hanovre, la taxe varie de 10 à 20 centimes environ [3].

Nous ne pouvons, en ce qui concerne les postes allemandes, nous occuper des changements qui vont être la suite de transformations politiques en cours d'exécution à l'heure même où nous écrivons ces lignes. Ainsi, le système des postes prussiennes va non-seulement s'étendre sans doute aux États au nord du Mein, mais il est même étendu en principe à des territoires plus au sud, comme dans la Hesse-Rhénane. L'administration des postes de la Tour et Taxis, qui avait à Francfort son siége principal, va s'en éloigner, et peut-être disparaître [4].

[1] Notes de M. Renduel.
[2] Regenauer, p. 648.
[3] *Companion to the Almanac*, déjà cité.
[4] La *Gazette des Postes*, qui subsistait au moyen d'une subvention du prince de

Digitized by Google

M. Leconte rapporte, pour l'époque où il a étudié la Grèce moderne [1], que dans ce pays les recettes de la poste aux lettres se composent du produit de la taxe perçue, sur les lettres et sur les journaux, d'après les tarifs publiés en 1836 et 1837.

La taxe des lettres est fixée d'après le poids et la distance à parcourir; la taxe varie pour les lettres simples, du poids de 7 grammes 1/2, de 10 à 40 leptos. Elle est proportionnellement augmentée pour les lettres d'un plus grand poids.

Les recettes de la poste ont été évaluées, pour l'exercice et la gèstion de 1845, à 125,800 drachmes. Les droits constatés en 1844 s'élevaient à 129,406 drachmes 84 leptos, ils ont servi de base aux évaluations de l'année suivante.

Ce service n'offrait à cette époque aucune ressource au budget, puisque les recettes de 1846 ne figuraient que pour 178,500 drachmes, tandis que les dépenses se seraient élevées à 266,697 drachmes 96 leptos. Il est toutefois à observer que le budget des postes supportait les dépenses du bateau à vapeur l'*Othon*, moins le traitement du personnel (dépenses qui s'élevaient à 124,080 drachmes), bien que l'*Othon* ne bornât pas ses voyages à ceux qui étaient nécessités pour le service des postes.

Ferdinand et Isabelle établirent la poste dans leurs États après la prise de Grenade. De nos jours les postes (*correos*) rapportaient, en Espagne, environ 33 millions de réaux à la date de 1852, mais moins du tiers seulement ou environ 10 millions 1/2 de réaux sont considérés comme le produit net de l'institution par M. Conte. Encore en déduit-il une somme assez considérable pour la correspondance officielle portée fictivement en recette.

la Tour et Taxis, a cessé de paraître, dit une correspondance de Francfort insérée dans le *Moniteur* du 28 septembre 1866.

[1] *Etude économique sur la Grèce*, p. 74.

Digitized by Google

« En France, la poste, dit-il, produit 52 millions de francs ou 209 millions de réaux. En Belgique, 3 millions de francs ou 12 millions de réaux, et en Angleterre, 2,400,000 livres sterling ou 240 millions de réaux.

» Ainsi, en Espagne, le produit total de la poste est par rapport aux revenus généraux, dans la proportion de 2,41 pour 100, en France dans celle de 4 pour 100, en Belgique de 2,65 pour 100, et en Angleterre de 4,60 pour 100.

» Chaque Espagnol paie 2,36 réaux pour la poste, chaque Français 5,97 ; chaque Belge 2,66 et chaque Anglais 8,92.

» Le nombre des lettres qui circulent en Espagne, est de 1,57 par tête [1]. »

La taxe uniforme d'un réal est en vigueur en Espagne depuis 1849 [2].

Dans le budget portugais de 1854-1855, le *Correio Geral* figurait pour un produit de 196,338 milreis, c'est-à-dire pour un revenu à peu près égal à celui de l'impôt sur l'industrie, *decima industrial*, dont on attendait 193,138 milreis. La taxe y varie comme au Brésil, dit-on, de 10 à 20 centimes [3].

En Belgique, le produit de la poste avait été prévu pour 1860 au chiffre de 4,580,000 fr., et il a été réduit, pour 1861, à celui de 2,840,000 fr. à cause de l'attribution faite aux communes de 40 pour 100 sur ce produit, en compensation des octrois abolis [4]. Les lettres affranchies payent 10 centimes par lettre simple de 10 grammes, pour un rayon de 30 kil., et 20 centimes au delà. Les lettres non affranchies

[1] T. II, p. 82 à 85. C'est à peu près la proportion donnée par M. Rau pour l'Autriche. V. suprà, p. 338.

[2] Rau, § 216 *a*, note *c*.

[3] *Companion to the Almanac*, déjà cité.

[4] Art. 2 de la loi belge du 18 juillet 1860, attribuant aux communes 40 pour 100 dans le produit brut des recettes de toute nature du service des postes, 75 pour 100 dans le produit du droit d'entrée sur le café, etc.

Digitized by Google

supportent une surtaxe fixe de 10 centimes. La proportion des lettres affranchies atteint à peu près 92 pour 100 [1].

Dans les Pays-Bas sous le régime de la taxe abaissée, pour les lettres affranchies ou non affranchies, à 5 et 10 cents de florin par lettre simple (environ 10 c. 1/2 et 20 c. 1/2 par 15 grammes), pour les distances de 30 kilomètres ou au delà, les lettres affranchies ont atteint, en 1861, la proportion de 60 pour 100; la moyenne par habitant serait de 6 lettres environ par an [2]. Il est question, en 1866, d'une nouvelle réforme postale qui ramènerait à une seule les deux taxes existant dans le royaume des Pays-Bas [3].

M. Rau donne le produit net de l'impôt de la poste en divers pays ainsi qu'il suit [4], pour la totalité de chaque pays, et aussi par tête d'habitant en fractions de florins.

	Années.	Produit net.	Par tête.
Saxe.	1858-1860.	320,000 th.	0,28
Bade.	1858-1859.	285,781 fl.	0,216
Bavière.	1855-1861.	300,000 fl.	0,066
Belgique.	1851-1855.	2,311,481 fl.	0,238
France.	1859.	14,531,000 fr.	0,25
Grande-Bretagne. .	1856-1857.	1,322,237 l.	0,54
Hanovre [5]. . . .	1854-1855.	136,000 fl.	0,13
Autriche.	1857.	2,106,086 fl.	0,064
Prusse.	1858.	1,927,425 th.	1,196
Suisse.	1852.	1,481,957 th.	0,28
Wurtemberg. . . .	1858.	131,339 fl.	0,077

Les idées qui ont inspiré la réforme postale dans divers États de l'Europe, sont tellement en rapport avec le mouvement de communication réciproque qui tend à rapprocher les peuples modernes par la vapeur, les télégraphes, etc.,

[1] Notes de M. Renduel.

[2] *Ibid.*

[3] *Moniteur* du 23 mars 1866.

[4] § 205.

[5] M. de Reden rapporte que dans ce pays les frais d'exploitation, qui étaient d'environ 21 pour 100 du produit brut, se sont élevés après la réforme postale à 93 pour 100 environ, 1 p. 796.

Digitized by Google

que l'avenir semble leur appartenir. Cependant divers pays de l'Allemagne, en particulier, semblent encore préférer un tarif à un petit nombre d'échelons [1].

On peut se demander même, en présence de ce courant des idées modernes, si le transport des lettres offre une juste base à l'impôt, et s'il ne conviendrait pas, au contraire, dans un intérêt de civilisation et à l'exemple des États-Unis, de faciliter le plus possible toutes les communications et tous les moyens d'échange pour les idées, en renonçant à tirer un bénéfice d'un monopole qui n'est mis dans les mains du gouvernement que dans un intérêt de sécurité pour tous.

Lorsque le prix du transport des lettres est très-modéré, et qu'il ne dépasse guère ce que demanderait une compagnie sous un régime de libre concurrence, on hésite à le considérer comme un impôt ; il ressemble presque à un profit de commerce. Tout ce qui dans les produits excède alors les dépenses ordinaires, est le résultat régulier de l'économie obtenue au moyen d'une administration dont les procédés sont uniformes dans tout le pays, au lieu de plusieurs administrations rivales. Ce service étant un de ceux qui peuvent être faits d'après des règles fixes, est du petit nombre de ceux qu'un gouvernement peut faire sans inconvénients. La concession du privilége à l'État a pour motifs, outre un intérêt fiscal, la satisfaction des besoins d'ordre et de sécurité que réclame un semblable service, et elle est donnée surtout pour obtenir la garantie qu'aucune partie du territoire national ne sera privée des avantages dont on veut faire jouir le pays tout entier. Ces conditions étant accomplies et le prix étant maintenu dans de sages limites, ce serait tout à fait à tort, selon nous, que l'on se plaindrait de voir les finances publiques continuer à retirer un certain profit de l'exploitation du privilége. Mais, si le tarif dépasse

[1] V. Rau, § 216, et les notes qui y sont annexées.

Digitized by Google

beaucoup ce que pourrait demander une entreprise particulière sous un régime de liberté, c'est alors un impôt susceptible de quelque défaveur ou du moins d'une critique attentive.

M. Hofmann [1] pense que la rétribution du service rendu par la poste pourrait être combinée de manière à ne donner à l'Etat aucun revenu net, et il ajoute qu'en fût-il même ainsi, l'État ne devrait pas s'en dessaisir, ce service étant l'objet d'un droit régulier indépendant de tout intérêt fiscal. C'est l'opinion que partagent également M. de Jacob [2] et Schmalz [3], se fondant sur la raison que des entreprises particulières ne pourraient pas facilement, avec sûreté et efficacité, établir des communications postales sur toute la surface d'un royaume, et même hors de ses frontières, comme est en état de le faire un gouvernement.

Si nous étudions cette question au point de vue français en particulier, nous ne pouvons éluder ni l'examen de la question du monopole comme moyen, ni celle de l'impôt comme but, deux idées acceptées par les pouvoirs qui votent l'impôt dans des termes modérés, il est vrai, mais d'une signification incontestable.

A cause de ce double caractère que revêt la poste, on peut se demander si le monopole a été institué dans le but d'assurer mieux la perception de l'impôt ou bien si l'impôt n'a été au contraire que la conséquence indirecte du monopole. Je crois, comme je l'ai déjà dit au commencement même de cette section, que cette dernière opinion doit prévaloir, c'est-à-dire que la poste, dans l'origine, n'a pas été créée comme source d'impôt, et qu'elle n'est devenue telle qu'à la suite des temps et des circonstances.

[1] *Die Lehre von den Steuern*, p. 26-27.
[2] *Science des finances*, § 493.
[3] *Staatswirtschaftslehre*, traduction française, t. II, p. 40.

Digitized by Google

Lorsqu'elle fut établie, en effet, dans l'antiquité et plus tard sous Louis XI, elle n'avait pas d'autre but, comme nous l'avons vu, que le transport de la correspondance du chef de l'État. Si, par occasion, les coureurs au service du prince se chargeaient de quelques missives particulières, c'était avec l'autorisation de leur maître, mais on ne peut même pas dire qu'à cette époque ils le fissent en vertu d'un privilége.

L'état de la civilisation ne rendait pas alors nécessaire l'institution de courriers autres que ceux du prince qui suffisaient largement à tous les besoins, et l'industrie privée ne pouvant trouver dans la concurrence une alimentation suffisante, il n'y avait pas lieu de la comprimer avec l'arme du monopole.

Sous Louis XI, en particulier, le prix que les coureurs percevaient des particuliers autorisés par le roi ou par son grand-maître, était destiné à couvrir en partie les frais que cette institution imposait à la cassette royale, mais ce n'était encore ni un privilége ni un impôt. Si l'arrêt de 1464 défendait aux coureurs, sous peine de mort, de fournir des chevaux aux particuliers sans autorisation royale, c'était une mesure de politique bien plutôt que l'effet d'un monopole; enfin le prix de 10 sous pour une course de cheval pendant 4 lieues, alors perçu, ne peut guère être considéré avec certitude comme un impôt : c'était probablement la rémunération du service rendu.

C'est en 1681 seulement que le monopole apparaît pour la première fois. Un arrêt du conseil d'État du 18 juin, confirmé par un autre arrêt du 29 novembre de la même année, protégea le droit du fermier des postes en punissant d'une amende de 300 fr. le transport frauduleux des lettres. Une ordonnance du 28 mai 1725 et une déclaration du 29 octobre 1726 maintinrent ces dispositions prohibitives; l'ar-

Digitized by Google

ticle 4 (§ 5) du décret du 26-29 août 1790 (3e partie), l'article 6 (titre II) du décret du 24 juillet 1793, l'article 4 du décret du 27 nivôse an III, enfin les arrêtés du 2 nivôse an VI (articles 1 à 3) et du 7 fructidor de la même année, sont conçus dans le même sens et précisent davantage la défense contenue dans les arrêts de 1681, soit en désignant, par exemple, parmi les objets dont le transport était monopolisé, les journaux et feuilles périodiques (arrêté de nivôse an VI), soit en limitant à 2 livres le poids de ces objets (arrêté de fructidor, art. 2); enfin ces dernières dispositions furent rappelées par l'arrêté du Directoire du 26 ventôse an VII qui ordonna en même temps la publication des arrêts du Conseil d'État de 1681 [1]. Dans chacun des actes précités, la même peine de 380 fr. d'amende est portée contre chaque contravention.

Un arrêté du 27 prairial an IX, qui forme aujourd'hui la base de l'organisation postale, confirme cette législation et établit le monopole de la poste pour le transport des lettres, journaux, feuilles à la main et ouvrages périodiques, paquets et papiers du poids de 1 kilogr. et au-dessous (art. 1er). Sont exceptés de cette prohibition (art. 2) les sacs de procédure, les papiers uniquement relatifs au service personnel des entrepreneurs de voitures, et les paquets au-dessus du poids de 2 livres.

Une question se présente tout d'abord : ce monopole est-il nécessaire? Si le public paraît s'en inquiéter peu, tant il est habitué à cet état de choses, les économistes doivent se le demander. « Il n'est pas douteux, dit M. Courcelle-Seneuil [2], que les particuliers ne pussent facilement faire ce service aussi bien et à aussi bon marché que l'État, soit par une compagnie unique, soit, mieux encore, par des compa-

[1] Ces arrêts sont imprimés à la suite de l'arrêté du 26 ventôse an VII.
[2] *Dict. d'économie polit. Postes.*

Digitized by Google

gnies locales correspondant entre elles.... En France, outre que le monopole était autrefois la forme générale de l'industrie, on estimait que le roi devait veiller à ce qu'on ne transportât aucune correspondance nuisible à son service et au bien de l'État. Louis XI ordonnait l'ouverture des correspondances transportées par ses courriers, et Richelieu établit ce qu'on appela le cabinet noir.... L'inviolabilité du secret des lettres est écrite aujourd'hui dans les lois et plus encore dans l'opinion publique ; ce serait un mauvais argument en faveur du monopole que celui qui serait tiré du besoin d'ouvrir les correspondances. »

Aussi ne pensons-nous pas qu'on songe à appuyer le monopole sur de semblables arguments. Mais nous ne partageons pas, pour d'autres motifs, l'avis de l'écrivain que nous venons de citer, sur la facilité qu'on aurait à substituer à l'administration privilégiée de la poste aux lettres une libre concurrence qui se terminerait, en définitive, soit par l'établissement d'une entreprise unique, soit par le régime des compagnies locales correspondant entre elles. D'abord une compagnie *unique* ne pourrait demeurer telle qu'en vertu d'un privilége analogue à celui dont jouit dans plusieurs États allemands une maison princière; et si nous trouvons le privilége mauvais pour une administration régie par l'État, nous ne devons pas le trouver meilleur pour une société de particuliers. Il faudrait alors en venir probablement à admettre plusieurs compagnies locales, se distribuant peut-être la France par grandes sections et correspondant entre elles comme font aujourd'hui les compagnies de chemin de fer pour le transport des voyageurs et des marchandises. Or, si ces sociétés ainsi établies venaient à se diviser ou tardaient à s'entendre sur quelque point, la correspondance entre elles ne s'effectuerait que mal ou serait interrompue, ne fût-ce que momentanément, comme il arrive encore aujourd'hui à

Digitized by Google

la jonction des divers réseaux des compagnies de chemins de fer, et des régions entières pourraient être privées de l'avantage d'échanger leurs pensées aussi rapidement qu'il est désirable en même temps que possible.

D'ailleurs il n'y a pas de raison pour que la concurrence, si on la laisse s'exercer sur cette matière, soit limitée à un nombre plus ou moins grand de compagnies ou de sociétés postales. Dans chaque province, dans chaque département, dans chaque ville même, il pourrait s'établir des entrepreneurs pour le transport des correspondances échangeant les dépêches, celui-ci avec celui-là, un tel avec tel autre, puis deux ensemble avec un troisième, etc. Dans ce dédale, le public ne saurait à qui s'adresser avec une entière confiance, et la division des responsabilités rendant moins lourde la responsabilité de chaque compagnie, ne laisserait plus de garantie sérieuse contre la violation ou le détournement des lettres.

On ne saurait nier que l'État et les particuliers sont gravement intéressés à ce que le transport de leurs correspondances se fasse d'une manière continue, sans la moindre interruption et avec une entière fidélité. Or laisser la concurrence des entreprises privées se charger de ce soin, c'est mettre en présence un grand nombre d'intérêts et d'individus indépendants les uns des autres, c'est par conséquent multiplier les chances de division, de désaccord et d'infidélité.

Une seule entreprise doit donc être chargée de la poste. Si le monopole de l'État n'était pas suffisamment justifié par les observations que nous venons de faire, il le serait au moins par l'histoire, puisque partout l'unité de direction en pareille matière est adoptée. Que si l'État est ordinairement revêtu de ce monopole, c'est qu'il a paru qu'aucune compagnie de particuliers ne pouvait présenter de meil-

Digitized by Google

leures garanties pour la continuité d'action, la régularité et la discrétion.

Dans son rapport à la chambre des pairs sur la loi du 15-27 mars 1827, M. le marquis d'Herbouville disait : « Le montant de la rétribution (de la poste) se divise en deux parties. L'une est destinée à couvrir les frais du service. L'autre est versée au Trésor pour y former un des éléments dont l'ensemble compose le revenu public... Le transport régulier des lettres est un besoin pour la société ; le soin de le lui procurer est un devoir pour le gouvernement. Cette vérité est tellement à la portée de tout le monde, qu'on pourrait dire sans exagération que, le transport des lettres ne produisît-il aucun revenu, l'État devrait, comme à l'origine de cet établissement, en supporter seul tous les frais afin d'empêcher l'ordre social de rétrograder... »

Ces quelques lignes ne justifient pas directement l'impôt sur les correspondances ; mais elles expliquent comment de grands intérêts ont fait établir un mécanisme qui rendait pour les gouvernements l'établissement de l'impôt naturel et facile.

En effet, le monopole est par-dessus tout aujourd'hui le moyen d'assurer la perception de l'impôt, et les raisons qui permettent le maintien de l'impôt tournent aussi au profit du monopole. L'évidence parfois invoquée, peut-être avec quelque exagération, pour le lien à établir entre le principe de l'impôt et le moyen du monopole en matière de tabac, nous semble ici absolument irréfragable, et nous ne pouvons comprendre comment sans cette sanction un impôt quelconque pourrait être assis sur le transport des lettres.

Mais M. Courcelle-Seneuil, que nous avons cité plus haut et que nous citerons encore, s'est trouvé cependant conduit à parler de la poste, comme impôt, dans les termes qui suivent :

Digitized by Google

« ...L'impôt établi sur les ports de lettres, dit-il, ne porte-t-il pas sur une des forces vives de la production?... Bien que cet impôt ne soit pas odieux et impopulaire comme quelques autres, il n'en est pas moins fondé, au témoignage de tous les hommes éclairés, sur une consommation de première nécessité... Le monopole se justifie par l'impôt, mais l'impôt lui-même est difficile à justifier. »

Nous devons convenir en effet, avec M. Courcelle-Seneuil, que l'impôt qui atteint le transport des lettres frappe sur une consommation de première nécessité dans certains cas; mais il faut aussi reconnaître qu'un grand nombre de lettres sont écrites pour la recherche du gain, de l'ambition, de la distraction et du plaisir. L'impôt sur les lettres est donc au fond plus proportionnel encore à l'aisance que ne le sont certains autres.

L'échange des pensées est de toute nécessité dans certains cas, et ne doit pas subir d'entraves considérables; mais il se produit aussi sous des conditions facultatives et presque de luxe; et comme d'autre part on doit assurer dans tous les cas la rémunération du service rendu, si cette rémunération excède, il est vrai, le service, mais l'excède d'assez peu pour que le contribuable n'en éprouve aucune gêne sensible, l'impôt se trouve par cela même justifié.

En fait, quels sont d'ailleurs les caractères de l'impôt de la poste comparés aux principes adoptés comme *criteriums* du mérite des taxes? 1° l'impôt, suivant les règles de Smith, ne doit d'abord réclamer du contribuable qu'une somme proproportionnée à ses revenus : la taxe des lettres remplit aussi bien cette condition que les impôts sur les objets de consommation même facultative, puisque chacun est le plus souvent libre d'écrire ou de ne pas écrire et se fait ainsi juge lui-même de la question de savoir si cette dépense est ou n'est pas en rapport avec son revenu; 2° la quotité de l'im-

Digitized by Google

pôt doit être bien réglée afin d'éviter les interprétations arbitraires : or il ne peut pas y avoir de doute sur l'application de la taxe des lettres ; 3° cet impôt est perçu à la convenance du contribuable, puisqu'il le verse soit quand il écrit, soit quand il s'approvisionne de timbres-poste.

Quant aux frais de recouvrement ils peuvent paraître considérables, mais c'est qu'il ne s'agit pas là de la simple perception d'un revenu public. La poste, à dire vrai, n'est pas une contribution publique ; c'est avant tout l'exploitation d'un service général : l'impôt ne vient qu'à la suite et se trouve représenté par ce qui reste au Trésor après tous les frais de cette exploitation payés.

En somme, la perception d'une taxe modérée sur le transport des lettres n'est pas une brèche faite aux principes d'une saine économie politique appliquée aux intérêts des États, et cet impôt, s'il est léger et n'entrave pas les correspondances épistolaires, présente au contraire l'avantage d'une perception facile, et permet d'éviter pour le montant de ce qu'il rapporte, l'établissement d'autres impôts qui pourraient être moins bien acceptés des contribuables.

Digitized by Google

SECTION II.

IMPÔT SUR LES CORRESPONDANCES TÉLÉGRAPHIQUES.

Il n'entre pas dans notre plan de faire ici une histoire complète ou même abrégée de la télégraphie : cela nous conduirait trop loin. Nous ne nous permettrons que d'en toucher quelques mots.

L'art de la télégraphie optique ou aérienne paraît remonter à la plus haute antiquité. En effet, on en rencontre des traces chez les Grecs, les Romains, en Asie, en Europe et même jusqu'en Chine. En général, comme tous les arts qui se rattachent au progrès des sciences physiques, celui-ci mit beaucoup de siècles à se produire; et bien qu'il eût depuis longtemps été introduit dans les Gaules, ce ne fut véritablement qu'au XVIIIe siècle qu'il passa du domaine de la théorie dans celui de la pratique.

Les Anglais ont cherché à perfectionner l'art de la télégraphie aérienne. Mais, dès 1790, il appartenait à l'un de nos compatriotes, à Claude Chappe, neveu de l'abbé Chappe, de continuer les travaux d'Amontons et d'assigner en quelque sorte à la télégraphie aérienne ses dernières limites.

Cet art était cependant au moment de voir doubler son utilité et ses services par l'adoption de signaux de nuit, quand la télégraphie électrique est venue arrêter ce nouveau développement. L'électricité offrit un moyen de transmission plus sûr, plus indépendant des conditions de l'atmosphère.

Digitized by Google

Le télégraphe aérien avait toujours été exclusivement réservé au gouvernement. Lorsque dans des circonstances exceptionnelles, l'administration en accordait l'usage aux particuliers, c'était par une faveur spéciale, nécessitée par quelque événement imprévu lié à l'existence ou à l'honneur des familles. Il eût été de toute impossibilité de mettre le télégraphe aérien à la disposition des intérêts privés, car bien des obstacles matériels s'opposaient à ce qu'on donnât une telle extension au service de ces voies de transmission. Ces obstacles ont disparu avec les télégraphes électriques par les perfectionnements qu'ils ont déjà reçus, ou qu'ils reçoivent chaque jour ; et dans l'état actuel de la science en cette matière, on conçoit que l'intérêt privé soit intervenu pour en réclamer les bénéfices en faveur des relations individuelles et des transactions commerciales. Cet instrument a maintenant acquis une puissance de transmission pour ainsi dire indéfinie, et un degré d'instantanéité qui supprime les plus grandes distances.

Depuis longtemps, en Angleterre et aux États-Unis, le commerce est en possession de l'usage des lignes télégraphiques électriques qui traversent ces États d'une extrémité à l'autre, et reçoivent presque tous les jours encore de nouveaux développements [1].

La Russie a suivi cet exemple, mais avec cette différence que tandis qu'en Angleterre et aux États-Unis les lignes télégraphiques sont construites par des compagnies indépendantes de l'administration publique, en Russie, elles appartiennent à l'État et sont mises par lui sous son contrôle et par son intermédiaire à la disposition du public.

Plusieurs autres États ont également affecté les télégra-

[1] Le produit des lignes télégraphiques dans l'Inde est porté au budget de 1866-1867 à 183,880 livres sterling.

Digitized by Google

phes électriques au service de la correspondance des particuliers.

Il n'eut pas été d'une sage administration de priver, en France, les citoyens du bénéfice d'une des plus grandes inventions modernes, invention comparable à celle des chemins de fer par les résultats que le commerce doit en attendre et qui est destinée à porter dans la correspondance, soit des provinces d'un même État, soit des différentes nations de l'Europe, une révolution non moins grande que celle qui a été produite par les chemins de fer dans le transport des personnes et des marchandises.

En admettant les particuliers à jouir de ce nouveau moyen de rapides correspondances, il fallait en réglementer l'usage et en fixer le prix; alors trois bases s'offraient au législateur, présentant chacune un caractère différent plus ou moins conciliable avec les intérêts du Trésor, et le but que l'on devait atteindre. Le prix du transport d'une même dépêche, à différentes distances, pouvait être rigoureusement proportionnel à ces distances ou bien, tout en élevant le tarif à mesure que la distance augmente, on pouvait cependant suivre une proportion moins rapide que celle de la distance, ou bien, enfin, on pouvait percevoir une taxe uniforme, quelle qu'eût été la distance.

Le système d'une taxe uniforme, applicable à toutes les distances, tel, en un mot, qu'il est établi pour le transport des dépêches par la poste, a pu être très-contesté relativement au service de la télégraphie électrique. L'Angleterre, à laquelle nous avons emprunté le système de l'uniformité de la taxe postale, s'est bien gardée, dit-on, de l'étendre au service privé du télégraphe. C'est qu'en effet, les conditions sont ici un peu différentes.

Les dépêches de Lyon, par exemple, transportées jusqu'à Dijon en même temps que celles de cette dernière ville,

Digitized by Google

n'occasionnent réellement une dépense nouvelle que depuis Dijon jusqu'a Lyon. On peut donc soutenir que chaque dépêche ne devant payer que sa quote part des frais généraux, plus le léger surcroît de dépense affèrent au surcroît de chemin que cette dépêche oblige à parcourir, la taxe peut être la même, quelle que soit la distance du point de départ au point d'arrivée.

Les dépêches télégraphiques entre deux stations ne peuvent, au contraire, être transmises que par ordre successif les unes après les autres. Ainsi, qu'un particulier réclame l'envoi d'une dépêche de Paris à Lyon, toute la ligne sera monopolisée à son profit pendant le temps que durera la transmission de cette dépêche. Mais s'il se fût borné à demander la correspondance jusqu'à Tonnerre, rien ne se fût opposé à ce que deux autres dépêches fussent transmises pendant le même temps, l'une de Tonnerre à Dijon, l'autre de Dijon à Lyon. Il est donc vrai que celui qui réclame l'emploi de l'ensemble de la ligne en sa faveur, s'empare d'une portion plus considérable du service total dont cette ligne est susceptible, que s'il s'était borné à correspondre entre deux stations intermédiaires. Dans le système d'une taxe uniforme, l'administration semble intéressée à transmettre les dépêches dans l'ordre des moindres distances, et à ne faire passer celles qui seraient destinées aux stations extrêmes qu'au défaut de dépêches concernant les stations intermédiaires. Pour la transmission d'une dépêche de Paris à Lyon, on ne percevrait qu'une taxe, tandis que trois dépêches transmises dans le même temps, l'une de Paris à Tonnerre, l'autre de Tonnerre à Dijon, l'autre enfin de Dijon à Lyon, donneraient lieu à la perception de trois taxes, c'est-à-dire à un bénéfice trois fois plus considérable pour le Trésor.

Au dernier point de vue, la proportionnalité de la taxe avec la distance pourrait sembler la combinaison la plus sus-

Digitized by Google

ceptible de maintenir les droits du Trésor, et de garantir les stations extrêmes contre les chances de voir accorder aux transmissions intermédiaires un tour de faveur, justifié par le plus grand profit qu'elles offriraient au Trésor.

Le tarif prussien est proportionnel à la distance parcourue. Aussi n'a-t-on, en Prusse, aucun intérêt à écarter les dépêches à grandes distances ; loin de là, le règlement prussien porte que parmi les dépêches ayant une même direction, celles qui partent des points extrêmes de la ligne auront la priorité sur celles qui proviennent des stations intermédiaires.

La loi française du 29 novembre 1850 a cru devoir, à l'exemple de l'Amérique et de l'Angleterre, graduer le tarif en raison des distances. L'article 7 de cette loi porte : « Il sera perçu, pour une dépêche de un à vingt mots, un droit fixe de 3 fr., plus 12 c. par myriamètre. » Au-dessus de vingt mots, la taxe précédente était augmentée d'un quart pour chaque dizaine de mots ou fraction de dizaine excédante.

Mais sans modifier tout de suite le principe de cette loi primitive, nos tarifs des communications télégraphiques ont subi de nombreux changements et sont enfin arrivés à cette uniformité qui semble inhérente à l'esprit moderne.

Par la loi du 28 mai 1853, sur la correspondance télégraphique privée, les dépêches ont été soumises à la taxe suivante :

Pour une dépêche de un à vingt mots, il était perçu un droit fixe de 2 fr., plus 1/10e par myriamètre.

Au-dessus de vingt mots, la taxe précédente était augmentée d'un quart, pour chaque dizaine de mots ou fraction de dizaine excédante.

La taxe était doublée pour les dépêches transmises la nuit.

Digitized by Google

Par la loi du 2 juin 1854, les distances servant de base au calcul des taxes des dépêches télégraphiques privées étaient prises à vol d'oiseau, depuis le bureau de départ jusqu'au bureau d'arrivée.

Il était perçu pour une dépêche de un à vingt-cinq mots, un droit fixe de 2 fr. plus 12 c. par myriamètre.

Toutefois, la taxe d'une dépêche de un à vingt-cinq mots, de Paris pour Paris, était de 1 fr. Celle de Paris pour les localités qui ne sont distantes que de 20 kilomètres au plus, ou de ces localités pour Paris, était de 1 fr. 50.

Au-dessus de vingt-cinq mots, les taxes précédentes étaient augmentées d'un quart pour chaque dizaine de mots ou fraction de dizaine excédante.

Le droit de 1 fr. établi par la loi du 29 novembre 1850, pour le port des dépêches dans Paris, était réduit de 50 c.

La loi du 21 juillet 1856, modifiant le tarif existant, soumit les dépêches télégraphiques privées à la taxe suivante :

Pour une dépêche de un à quinze mots, il était perçu un droit fixe de 2 fr., plus 10 c. par myriamètre.

Au-dessus de quinze mots, la taxe précédente était augmentée d'un dixième pour chaque série de cinq mots ou fraction de série excédante.

Les dépêches entre deux bureaux télégraphiques d'une même ville étaient soumises à une taxe fixe indépendante des distances.

La taxe était de 1 franc pour une dépêche d'un à quinze mots ; elle était augmentée d'un dixième par chaque série de cinq mots ou fraction de série excédante.

Les dépêches de nuit, entre des stations télégraphiques où il existait un service de nuit, ne donnaient lieu à aucune surtaxe, et le port des dépêches à domicile était gratuit.

D'après la loi du 18 mai 1858, les dépêches privées de un

Digitized by Google

à quinze mots échangées entre deux bureaux d'un même département, ont été soumises à une taxe fixe de 1 fr., quelle que soit la distance.

Les dépêches de un à quinze mots échangées entre deux bureaux de deux départements limitrophes, ont été soumises à la taxe fixe de 1 fr. 50, quelle que soit la distance.

Dans l'un et l'autre cas, cette taxe était augmentée d'un dixième pour chaque série de cinq mots ou fraction de série excédante.

Enfin est venue la loi du 3 juillet 1861 qui, généralisant le système déjà partiellement appliqué par celle du 18 mai 1858, a eu pour but de réaliser dans le service de la télégraphie, une réforme analogue à celle obtenue dans le service de la poste aux lettres par le décret du 24 août 1848, savoir : uniformité et réduction des droits. L'article 2 de cette loi soumit les dépêches privées de un à vingt mots aux taxes fixes suivantes perçues au départ : entre deux bureaux d'un même département, un franc ; — entre deux bureaux quelconques du territoire continental de l'Empire, deux francs. Au-dessous de vingt mots, ces taxes étaient augmentées de moitié par chaque dizaine de mots ou fraction de dizaine excédante. Les dépêches de nuit, admises seulement entre bureaux ouverts d'une manière permanente, ne donnaient lieu à aucune surtaxe. Le port à domicile ou au bureau de la poste, dans le lieu de l'arrivée, était gratuit. Des décrets impériaux pouvaient réduire entre les bureaux d'une même ville la taxe fixée par la loi du 21 juillet 1856 à 1 fr. par dépêche simple. C'est en conformité de cette disposition que le tarif de Paris pour Paris a été abaissé à 50 centimes à partir du 15 août 1864.

Une loi du 27 mai 1863 a également confié à des règlements d'administration publique le soin de déterminer, sauf sanction législative ultérieure, la taxe 1° des dépêches pri-

Digitized by Google

vées, plans, dessins et figures quelconques transmis par le télégraphe au moyen de l'appareil autographique; 2° des dépêches télégraphiques privées échangées entre les navires en mer et les postes électro-sémaphoriques du littoral.

La loi du 3 juillet 1861 [1] avait réduit des deux tiers le prix moyen des dépêches à l'intérieur, et le gouvernement, en la présentant, faisait pressentir que la réforme ne pourrait s'accomplir sans imposer au Trésor un sacrifice au moins momentané. Les faits ont heureusement démenti ces prévisions. L'abaissement du tarif a eu, dès 1862, pour conséquence un accroissement de 76 pour 100 dans le nombre des dépêches, accroissement qui s'est traduit par une plus value de 5 pour 100 dans les recettes de l'exercice. La progression s'est maintenue les années suivantes; elle a nécessité un développement considérable du réseau, et l'administration a dû, après avoir assuré le service administratif, se mettre en mesure de faire parvenir ses fils jusqu'aux chefs-lieux de canton et jusqu'aux simples communes, aussitôt que des besoins réels lui seraient signalés. Au 1er janvier 1866, d'après l'Exposé de la situation de l'Empire, le nombre total des bureaux ouverts, dans toute la France, était de 2,012, ainsi répartis :

Bureaux de l'État (ordinaires).	552
Bureaux municipaux.	287
Sémaphores.	125
Gares ouvertes au service privé.	1,048

Au 1er janvier précédent, d'après les documents officiels,

[1] M. Dumas, rapporteur de la loi du 3 juillet 1861 au Sénat, a donné des renseignements curieux sur la taxe des dépêches télégraphiques en divers pays et sur ce service en France (v. *Moniteur* du 28 juin 1861). L'article 1 de la loi a reconnu à toute personne la faculté de correspondre, au moyen du télégraphe, par l'entremise des fonctionnaires de l'administration des lignes télégraphiques ou des agents délégués par elle.

Digitized by Google

il y avait 31,111 kilomètres de lignes et 98,430 kilomètres de fils.

En même temps que se poursuivait l'achèvement du réseau intérieur, l'administration s'appliquait à développer les relations télégraphiques internationales. Ses efforts ont été couronnés de succès. Diverses conventions, dont la plus importante a pris la date du 17 mai 1865[1], ont réglé nos rapports avec la presque totalité des États de l'Europe dans le sens de ces idées d'uniformité et d'abaissement des taxes, sur lesquelles a été fondée la réforme de 1861. Il ne nous paraît pas hors de propos de donner ici les tarifs de la correspondance privée de la France avec l'étranger, tels qu'ils résultent des actes diplomatiques intervenus.

Taxe de la dépêche de vingt mots entre un bureau quelconque de France et un bureau quelconque

D'Autriche	6 fr.	»
De Bavière	3	»
De Belgique	3	»
Du grand-duché de Bade	3	»
Du Danemark	8	»
D'Espagne	4	»
Des États-Romains	5	»

[1] Cette convention a été précédée d'une conférence générale tenue à Paris, et où assistaient les délégués de vingt États. Ouverte le 1er mars 1865, la conférence ne s'est séparée qu'après six semaines de travaux continus.

Outre l'avantage d'uniformité, la convention du 17 mai 1865 a introduit dans le régime de la télégraphie internationale, de nouvelles et importantes améliorations dont les principales sont : la substitution, dans chaque État, de la taxe unique au système des zones : un abaissement notable des tarifs actuellement en viguenr, l'adoption du franc, comme unité monétaire, pour les tarifs internationaux, l'usage de la dépêche *recommandée* qui correspond à la lettre *chargée* du service postal ; l'emploi du *chiffre*, comme mode de correspondance, accepté en principe par tous les États européens, et immédiatement applicable dans la plupart d'entre eux.

Il est à remarquer que, parmi les résultats les plus importants de la convention télégraphique, figure l'adoption du franc comme unité monétaire pour servir à la composition des tarifs internationaux. D'après l'article 30 renfermant le principe ci-dessus, le tarif des correspondances, échangées entre deux points quelconques des États contractants, doit être composé de telle sorte que la taxe de la dépêche de vingt mots soit toujours un multiple du demi-franc.

Digitized by Google

De Grèce	10 fr.	»
De Hanovre	6	»
D'Italie	4	»
Du Mecklembourg	6	»
De Norwège	10	50
Des Pays-Bas	4	»
Du Portugal	5	»
De Prusse — Bureaux situés à l'ouest du Weser et de la Werra (O. W.)	4	»
De Prusse — Bureaux situés à l'est du Weser et de la Werra (E. W.)	3	»
De Russie d'Europe (sauf la région du Caucase)	10	50
— (région du Caucase)	13	50
De Saxe	6	»
De Suède	8	50
De Suisse	3	»
De Turquie d'Europe	10	50
Du Wurtemberg	3	»

La législation télégraphique est sous tous les rapports en progrès incessant.

Une loi récente, en date du 13 juin 1866, vient d'introduire de nouvelles améliorations dans le service de la correspondance télégraphique privée à l'intérieur de l'Empire. La pensée de ces améliorations a été puisée dans la convention internationale conclue à Paris le 17 mai 1865.

La loi du 13 juin accorde aux expéditeurs la faculté de recommander leurs dépêches, moyennant une taxe égale à celle de la dépêche elle-même (art. 1 et 2).

Elle autorise l'emploi de chiffres ou de lettres secrètes. La recommandation est obligatoire pour les dépêches ainsi composées (art. 3). Cette disposition, empruntée à la convention internationale, est une des plus considérables de la loi; elle abroge, dans l'intérêt du commerce, l'article 2 de la loi du 29 novembre 1850 qui, s'inspirant de la situation politique d'alors, exigeait au contraire que les dépêches fussent écrites lisiblement en langage ordinaire et intelligible.

Les articles 4 et 5 stipulent des diminutions de taxes : la

Digitized by Google

dépêche adressée, dans une même localité, à plusieurs destinataires ou à un même destinataire à plusieurs domiciles, ne sera plus soumise, en sus de la taxe principale, qu'au droit de copie de 50 centimes ; les noms des département, commune et rue ne seront à l'avenir comptés chacun que pour un mot.

L'article 6 permet de *faire suivre* une dépêche qui ne rencontre pas le destinataire à la première adresse, sous la condition de payer autant de fois la taxe qu'il y aura eu de réexpéditions successives.

Les articles 8 à 11 introduisent dans la correspondance télégraphique l'affranchissement au moyen de timbres spéciaux ; l'emploi de ces timbres, dont le prix est fixé à 25 c., 50 c., 1 fr. et 2 fr., se trouve soumis aux mêmes règles que celui des timbres des lettres ordinaires.

Le prix des dépêches transmises au moyen des appareils autographiques (système Caselli) est fixé à 20 c. par chaque centimètre carré. La surface destinée à recevoir la dépêche doit avoir au moins 30 centimètres carrés. Elle pourra être diminuée par des arrêtés du ministre de l'intérieur. Le prix des papiers spéciaux propres aux transmissions autographiques est fixé à 10 centimes la feuille, quelle qu'en soit la dimension (art. 14). « On calcule, dit le rapport de la commission du 19 mai, en général que la moyenne du nombre de mots contenus dans la surface de 30 centimètres carrés a été de 25, suivant que l'écriture est plus ou moins grosse. C'est donc 6 fr. 10 c. pour la transmission de 25 mots, qui avec un autre appareil aurait coûté 3 fr., mais avec l'emploi de l'appareil Caselli l'on peut éviter le collationnement ou la recommandation, tant la transmission bien écrite est certaine ; aussi, malgré le prix élevé de cette nature de dépêche, elle est préférée par les agents de change et les gens d'affaires. »

Digitized by Google

La loi du 27 mai 1863, en accordant au Gouvernement le droit de déterminer la taxe des dépêches télégraphiques privées échangées entre les navires en mer et les postes électro-sémaphoriques du littoral avait fixé un délai de trois ans pour soumettre ces taxes à la sanction du Corps législatif. Le service électro-sémaphorique n'ayant pu être encore organisé, ce délai est prorogé de trois nouvelles années par l'art. 15 de la loi du 13 juin 1866.

Enfin cette loi confie à des règlements d'administration publique le soin de déterminer les règles à suivre dans le calcul des chiffres, lettres et signes composant les dépêches secrètes, pour l'application des taxes à ces dépêches, en stipulant toutefois, conformément à la règle établie par la convention internationale, que le nombre de chiffres, lettres ou signes comptés pour un mot ne pourra être inférieur à cinq.

L'extension constante du réseau, les frais de premier établissement, qu'ont entraînés les lignes nouvelles, ont eu cette conséquence que, jusqu'à présent, les dépenses du service télégraphique ont toujours été supérieures aux recettes. Mais ce n'est là qu'une situation transitoire. Nous devons d'ailleurs faire observer que le bilan du service, tel que le présentent les budgets, est loin d'être complet; que les recettes ne comprennent, en effet, que le produit de la télégraphie privée, et que, pour avoir une base exacte d'appréciation, il conviendrait d'ajouter et de faire entrer en ligne de compte, par une taxation fictive, la rémunération des dépêches administratives, qui forment un élément considérable.

On a pensé récemment à tenir compte de cet élément.

Et voici, d'après un tableau annexé au rapport de la commission législative chargée de l'examen du projet qui est devenu la loi du 13 juin 1866, l'ensemble des recettes et

Digitized by Google

des dépenses du service télégraphique, de 1851 à 1865. La taxe fictive des dépêches officielles n'a été calculée que depuis 1864. Le ministère de l'intérieur est celui qui a usé le plus largement de ce moyen de correspondance. Sur un total de 526,613 dépêches en 1864, et de 568,647 en 1865, il figure pour 335,581 et 372,744 dépêches; puis viennent le ministère de la marine et des colonies (68,041 d. en 1864 et 78,426 en 1865) et l'Observatoire (54,654 d. en 1864 et 58,137 en 1865).

Si, même en ajoutant la taxe fictive des dépêches officielles, la télégraphie ne donne pas encore de bénéfices au Trésor, il convient de rappeler qu'elle exonère le budget des 1,130,000 fr. que l'État payait autrefois pour la télégraphie aérienne, qui ne mettait Paris en contact direct qu'avec 29 villes de France.

ANNÉES	NOMBRE de dépêches privées.	NOMBRE de dépêches officielles.	DÉPENSES extraordinaires ou d'établissement.	DÉPENSES ordinaires. (Personnel et matériel.)	RECETTES pour ordre. — Dépêches de l'État.	RECETTES réalisées. — Dépêches privées.
			fr.	fr.	fr.	fr.
1851.	9,014	»	685,371	1,194,467	»	99,582
1852.	48,105	»	1,421,987	1,299,739	»	565,751
1853.	142,061	»	2,388,699	1,794,090	»	1,617,166
1854.	236,018	»	1,638,444	2,393,769	»	2,384,274
1855.	254,532	»	961,989	3,066,149	»	2,860,919
1856.	260,299	»	855,595	3,364,479	»	3,494,719
1857.	413,616	»	675,535	3,759,526	»	3,690,939
1858.	463,973	»	512,700	4,398,627	»	3,902,078
1859.	598,701	»	2,2.6,216	4,659,106	»	4,450,270
1860.	720,250	»	2,073,614	5,570,064	»	4,770,240
1861.	920,357	»	2,119,217	6,594,407	»	5,676,864
1862.	1,518,044	»	3,433,218	7,301,046	»	6,265,683
1863.	1,754,867	»	616,259	8,163,422	»	6,987,521
1864.	1,967,748	526,613	799,995	8,373,098	1,541,320	7,315,922
1865.	2,473,747	568,647	1,000,000	8,983,460	1,800,631	8,161,218
			22,700,791	70,915,455		62,143,152

Il est assez intéressant de connaître la provenance, la destination et l'objet principal des dépêches actuelles. M. Pélicier, sous-chef au ministère de l'intérieur, a étudié ces points, il y a quelques années, dans sa statistique de la télégraphie

Digitized by Google

privée [1]. Il nous fournit divers détails à cet égard, mais seulement pour ce qui concerne le quatrième trimestre de 1858.

Sur 97,728 dépêches échangées pendant ce trimestre, 23,728 l'ont été avec Paris, dont 15,409 avec les trente villes les plus importantes de l'État, parmi lesquelles Lyon figure pour 2,467 dépêches; Marseille pour 2,140; Bordeaux pour 1,892; le Hâvre pour 1,814; Lille 786; Rouen 777; Toulouse 741; Caen 482; Nantes 467; Reims 430; Amiens 335; Strasbourg 284; Saint-Quentin 240; Béziers 221; Nancy 210; Boulogne-sur-Mer 207; Metz 183; Dieppe 181; Rennes 180; Dunkerque 177; Montpellier 173; Bayonne 171; Saint-Étienne 157; Brest 130; Mulhouse 124; Cette 111; Toulon 110; Pau 89; Nîmes 79; Avignon 48.

Ces 15,409 dépêches se divisaient comme il suit quant à leur objet ou nature :

Affaires privées, intérêts de famille, 3,102.— Publicité, journaux; 523. — Commerce général, industrie, 6,132.— Affaires de Bourse, 5,253.— Affaires diverses, 399.

D'après les chiffres qui précèdent, M. Pélicier a établi la proportion de chaque nature de dépêches : Commerce général et industrie, 40 p. °/₀.—Affaires de Bourse, 34 p. °/₀. —Affaires privées, intérêts de famille, 20 p. °/₀.—Publicité, journaux, 4 p. °/₀. — Divers, 2 p. °/₀. C'est bien là le bilan d'une société aussi occupée que la nôtre. Quels services ne représente pas cette masse de dépêches commerciales, industrielles et financières, quand il s'agit d'opérations qui ont besoin de célérité et d'à-propos !

On peut remarquer que sur le chiffre qui résume la quantité de dépêches expédiées par la télégraphie française, il y en a 58,000 qui ont été échangées entre les stations de notre pays et les stations de l'étranger au nombre de 2,000 environ; ce grand nombre de dépêches internationales s'ex-

[1] Voir le *Journal des Débats* du 10 septembre 1859.

Digitized by Google

plique sans doute, parce que l'emploi du télégraphe offre d'autant plus d'avantages que les distances sont plus éloignées. Mais n'est-il pas permis d'en conclure, toutefois, que la télégraphie intérieure n'a ou du moins n'avait pas à l'époque étudiée toute l'activité qu'elle était susceptible de recevoir?

Sur ces 58,000 dépêches internationales du quatrième trimestre de 1858, 25,000 échangées entre Paris et les trente plus grandes villes de l'étranger, ont été également étudiées par M. Pélicier. Ce sont ici les affaires de bourse qui occupaient le premier rang, et elles entraient pour 48 p. °/₀ dans les 25,000. Venaient ensuite les affaires privées pour 20 p. °/₀; les affaires de commerce et d'industrie pour la même proportion; la publicité et les journaux pour 9 °/₀; les affaires diverses pour 3 p. °/₀.

Un autre point de vue sous lequel il est intéressant de considérer les dépêches, est celui du nombre de mots dont elles se composent en moyenne, et par conséquent du droit qu'elles ont payé. Sur les 98,000 dépêches de la télégraphie intérieure, afférentes au dernier trimestre de 1858, 63 p. °/₀ contenaient de un à quinze mots, et n'ont subi que le tarif simple; 17 p. °/₀ renfermaient de seize à vingt mots, et 20 p. °/₀ plus de vingt mots. Pour les dépêches de la télégraphie privée internationale, la proportion des dépêches simples est encore plus considérable, parce qu'on apporte beaucoup d'attention à diminuer le nombre des mots pour éviter la progression du tarif. A nos yeux l'administration des télégraphes a agi sagement en relevant à vingt le nombre des mots de la dépêche simple, de même que l'administration des postes a bien fait en augmentant le poids de la lettre simple.

M. Pélicier demande aussi une autre réforme, qui consisterait à soumettre la dépêche circulant entre départements limitrophes à la même taxe fixe que la dépêche simple circu-

Digitized by Google

lant dans un même département. Il est certain que la tarification actuelle crée quelques anomalies, surtout à Paris, parce que le département de la Seine a le territoire le plus restreint et qu'il est totalement enclavé dans celui de Seine-et-Oise. L'administration pourra se montrer un jour d'autant plus libérale en faveur du public, que ses facilités, en propageant l'usage de la télégraphie privée, se convertiront souvent pour elle en un accroissement de recettes.

Il existe dans la Grande-Bretagne cinq ou six compagnies différentes pour l'exploitation de la télégraphie. Chacune de ces compagnies a son système spécial d'appareils : chacune est en concurrence avec quelques autres sur certains points; mais chacune aussi a des districts qu'elle dessert exclusivement. Il s'ensuit que lorsqu'on envoie un message d'un district desservi par une compagnie à un district occupé par une autre, il faut que le message soit répété au point de jonction, ce qui augmente les frais et cause des retards, surtout si les bureaux télégraphiques ne se touchent pas.

C'est ici le cas de rappeler, d'après M. A. Jones [1], que dans l'Amérique du Nord, on a vu, par suite de la concurrence entre certaines lignes, et du mauvais vouloir réciproque de leurs administrations, des messages refusés d'une ligne à l'autre ou dénaturés par la seconde ligne, de manière à parvenir inintelligibles à destination. Aucun inconvénient semblable n'est sans doute à craindre en Angleterre; mais il a été démontré que la sécurité, la célérité, l'économie et le secret des messages, ne peuvent être unis à un système de payement très-simplifié, que si toutes les stations font usage des mêmes appareils et si les fils d'une station peuvent-être mis en communication avec le fil de n'importe quelle station de l'ensemble du système.

[1] Voyez son *Histoire de la télégraphie électrique aux Etats-Unis.*

Digitized by Google

Cette combinaison oblige de placer, comme l'a compris la France dès l'origine, toute la télégraphie du pays entre les mains d'un administrateur unique, et entraîne presque la nécessité d'en faire un monopole. Pour être profitable au public, il faudrait que la concurrence existât sur tous les points, ce qui exigerait une mise de fonds considérable, et, dans ce cas encore, il y aurait lieu de craindre que les compagnies rivales une fois établies de manière à ne plus redouter de concurrence ultérieure, ne s'entendissent aux dépens du public.

Il paraîtrait donc à désirer, pour l'Angleterre et les États-Unis, que l'exploitation de la télégraphie électrique appartînt au gouvernement comme celle des postes ; car si les compagnies rivales de télégraphes, actuellement existantes, se coalisaient pour former un immense monopole, elles pourraient certainement ruiner toute nouvelle compagnie qui voudrait entrer en lice. Enfin l'entreprise investie d'un pareil monopole aurait-elle grand intérêt à étendre ses lignes aux localités de moindre importance et de plus faible profit, puisqu'elle posséderait un pouvoir presque irresponsable qui lui permettrait de se créer d'autant plus de bénéfice qu'il y aurait pour le public moins d'avantages?

Mais, d'un autre côté, si les Compagnies existantes restent distinctes, le système télégraphique du pays sera incomplet et empreint des graves inconvénients que nous avons déjà signalés. Ces inconvénients seraient les mêmes que ceux qui résulteraient de la répartition des communications postales entre plusieurs compagnies, dont l'une serait chargée, par exemple en France, des lettres de Paris à Lyon ; l'autre de Lyon à Marseille ; une troisième de Paris à Orléans ; une quatrième d'Orléans à Bordeaux, etc.

Lorsqu'au contraire, le télégraphe appartient au gouvernement, il est contrôlé par l'administration et s'étend peu

Digitized by Google

à peu à toutes les localités, les profits procurés par les grandes villes contre-balançant les dépenses occasionnées par les petites.

On doit aussi remarquer que le télégraphe étant un auxiliaire de la poste, pourrait quelque jour s'adjoindre à la direction générale des postes, réunion qui semblerait avantageuse à l'un et à l'autre, et pour laquelle un vœu individuel a été émis dans la session du Corps Législatif français en 1863.

Les raisons générales qui ont été invoquées pour placer la télégraphie entre les mains du gouvernement, acquièrent de nouvelles forces quand on considère le télégraphe au point de vue de la police et de la défense nationale.

Si les lignes télégraphiques qui procurent à l'État la transmission gratuite de ses dépêches ne donnent pas encore d'autres produits au Trésor français à cause de leur développement inachevé, il est permis d'en attendre prochainement des résultats différents lorsque les dépenses du premier établissement seront presque terminées [1], et dans tous les cas il suffirait, pour nous, que les correspondances télégraphiques donnassent dans certains pays un excédant au Trésor pour que nous fussions excusés d'avoir compris l'impôt sur ce service dans notre classement général des taxes profitant aux revenus publics [2].

Or, d'après M. Rau, le télégraphe donnait au grand-duché de Bade, en 1858, un produit *net* de.	16,990 fl.
Au Wurtemberg, en 1858.	8,600 fl.
A la Prusse, en 1858.	241,200 th.
A la Belgique, en moyenne, de 1853 à 1855 [3].	112,620 fr.

[1] Voir les calculs qu'a cru pouvoir établir M. Marqfoy dans sa brochure sur l'abaissement des taxes télégraphiques en France. Bordeaux, 1860, p. 21 et suiv.

[2] Au budget belge de 1861, recettes : 500,000 fr.; dépenses, 390,000 fr.

[3] M. Rau met en même temps à l'actif de la France un produit net de 593,000 fr. en 1859, mais cette assertion n'est pas en rapport avec les données que nous avons reproduites plus haut.

Digitized by Google

Un avenir prochain révélera la force de production de la télégraphie privée pour les revenus des États. Si nous ne nous trompons, il en sera de cette ressource comme de celle des postes dans plusieurs États modernes. L'intérêt des relations, celui du commerce et de la civilisation, empêcheront les États de tirer un produit considérable d'un mode de correspondances qui prendra, du reste, de notables développements [1].

Cependant s'il y avait lieu d'établir entre la taxation appliquée à chacun de ces services une différence, il semble que la correspondance télégraphique résultant d'une recherche de rapidité qui suppose plus de ressources pour la solder, pourrait être taxée plus fortement que la correspondance par la voie postale, de même qu'en matière de transports par chemin de fer, la grande vitesse supporte une taxe dont la petite vitesse reste exemptée.

[1] Dans les États-Romains, les recettes obtenues en 1857 pour taxes télégraphiques s'élèvent à 33,592 écus, ce qui fait sur l'année précédente une augmentation de 7,427 écus.

Si l'on ajoute à ces recettes celles qui résultent des comptes réciproques de doit et avoir des États-Romains avec les États étrangers, pour fait de correspondances télégraphiques internationales, et qu'on évalue au chiffre de 11,659 écus, on a un total de 45,251 écus, qui représente le produit des télégraphes, durant l'exercice 1857, avec une augmentation de 7,451 écus sur le produit de l'année précédente, d'où l'on voit que l'augmentation ne porte que pour une somme insignifiante sur les correspondances internationales.

Les dépenses portées au budget de 1857 pour les télégraphes s'élevant à 26,710 écus, le Trésor a obtenu sur ce chapitre un bénéfice net de 18,541 écus.

Le mouvement des dépêches sur les lignes télégraphiques des États pontificaux a été de 29,911 dépêches arrivées, expédiées, ou passant en transit, ce qui fait une augmentation de 7,528 dépêches sur le chiffre correspondant pour l'exercice 1856. (*Annuaire des Deux-Mondes* de 1857-1858, p. 271.)

Sur les télégraphes, en Piémont, voyez l'*Annuaire* de 1856-57, p. 212.

Digitized by Google

SECTION III.

IMPÔT SUR LES LOTERIES ET LES JEUX DE HASARD.

L'homme, à toutes les époques, s'est livré avec passion aux jeux de hasard; c'est dans cette passion que la loterie a pris naissance. On trouve dans la loi française du 21 mai 1836 la définition suivante : « Sont réputées loteries et interdites comme telles les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunies des primes ou autres bénéfices dus au hasard, et généralement toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort. »

Les loteries d'État sont devenues dans certains temps la source de revenus importants. Le législateur a-t-il voulu, par les profits qu'il s'est ménagés sur les loteries, taxer et surcharger un service public, ou atteindre un fait à ses yeux peu favorable? Nous croyons qu'en admettant qu'il se soit toujours cru obligé d'avoir une raison bien définie de ses actes en vue de prélever de l'argent, il en a eu plutôt pour taxer l'acte du joueur à la loterie, comme il a sous d'autres formes imposé en divers pays les cartes à jouer, les dés et les billards, qu'il n'en aurait eu pour tirer parti d'un service gratuitement supposé nécessaire. Pour la poste, l'intervention de l'État a été créatrice du transport des lettres; pour la loterie, elle est plutôt restrictive et essentiellement fiscale. Les particuliers eussent joué et fait jouer si l'État n'avait souvent pris leur place.

Digitized by Google

Aussi y a-t-il lieu de remarquer que certains législateurs ont taxé les loteries privées. Il y a une prévision de 40,000 livres de ce chef dans le budget italien pour 1862[1].

Le *Moniteur* du 7 juin 1859 mentionne aussi la taxe levée à Siam sur les maisons de jeu de la capitale et qui donne un revenu considérable au gouvernement. Il ne nous dit pas que ces maisons de jeu soient des établissements particuliers; mais il est permis de le supposer.

Et toutefois, comme les loteries d'État ont seules donné des revenus assez considérables, c'est dans les impôts sur les services publics que nous nous sommes décidés à classer les revenus provenant des loteries.

Quoique la loterie, telle que nous la connaissons avec son caractère fiscal, n'existât pas à Rome, les empereurs établirent des jeux que l'on peut considérer comme des loteries de la pire espèce. Néron déploya dans ces jeux une grande magnificence. Il distribua au peuple jusqu'à mille billets par jour. Quelques-uns de ces billets gagnaient des prix d'une grande valeur : des esclaves, de l'or, de l'argent. A d'autres billets répondaient des prix d'une valeur moins grande : des friandises, des habits de luxe, des chevaux. Une sorte de loterie fut aussi mise en usage lorsqu'on voulut remplacer les suffrages du peuple par les coups du sort, et tirer par la voie du hasard le département des provinces[2].

On trouve une grande lacune dans l'histoire des loteries, puisque, depuis l'an 222 de notre ère jusqu'au xve siècle, on ne sait si l'usage en fut perdu ; il n'en est plus fait mention qu'à cette dernière époque, comme d'un établissement très-populaire à Venise, à Gênes et à Rome.

Gregorio Leti, qui a donné un ouvrage sur les loteries [3],

[1] *Annuario*, p. 384.

[2] V. *Encyclopédie méthodique*, art. LOTERIES, et *Dictionnaire universel de Commerce*, même mot.

[3] *Critique historique, politique, morale, économique et comique sur les lo-*

Digitized by Google

rapporte que les Vénitiens furent tellement épris de ces nouveaux jeux, qu'ils s'en remirent au sort des loteries pour trafiquer de leurs terres, de leurs meubles et de leurs bijoux. La république s'appropria bientôt le droit exclusif de former une loterie d'argent, pour y chercher des ressources; elle eut des imitateurs dans plusieurs princes d'Europe.

Christophe de Longueil, écrivain flamand, qui avait beaucoup voyagé en Italie, et qui mourut en 1522, dit que la *blanque* (jeu de hasard) était connue de son temps sous le nom de loterie. D'après M. Rau, il y avait en 1530, à Florence, une loterie d'État[1].

La plupart des gouvernements profitèrent de cette tendance des esprits vers cette sorte de spéculation pour monopoliser le jeu de la loterie, et en firent une source de revenu public.

C'est d'Italie que les loteries furent importées en France. Les premiers essais remontent au règne de François Ier, et eurent d'abord peu de succès faute de joueurs. Ce souverain donna, en 1539, des lettres patentes à un particulier pour l'autoriser à établir une loterie, mais ces lettres n'eurent point d'exécution, faute d'enregistrement.

Le souvenir de la loterie échouée en 1539 resta dans la mémoire de ceux qui ne vivaient alors que des malheurs publics. Des partisans échauffèrent les esprits par le récit de ce qui se passait à Gênes et à Venise. Sous les règnes suivants, on fit diverses tentatives qui n'aboutirent pas. D'après les uns, la loterie fut établie en France en 1572, d'après d'autres en 1658[2]; enfin, ce fut en 1700 qu'un arrêt du

teries anciennes et modernes, spirituelles et temporelles des États et des Églises.

[1] Sur la loterie dans l'Égypte moderne, voyez le *Dictionnaire universel de Commerce*, v° LOTERIE.

[2] « Quoi qu'il en soit du véritable auteur des loteries, dit le *Dictionnaire universel de commerce*, elles furent d'abord annoncées sous le nom de *blanques* royales et de nouveau commerce en argent, et il en fut établi une en 1657. Cela

Digitized by Google

conseil du 11 mai ouvrit à l'Hôtel-de-Ville de Paris une loterie de dix millions de livres. Voici les motifs exprimés dans le préambule de cet arrêt :

« Sa Majesté ayant remarqué l'inclination naturelle de la plupart de ses sujets à mettre de l'argent aux loteries particulières, à celles que des communautés ont eu la permission de faire pour l'entretien et le soulagement des pauvres, même à celles qui se font dans les pays étrangers, et désirant leur procurer un moyen agréable et commode de se faire un revenu sûr et considérable pour le reste de leur vie, même d'enrichir leurs familles, en donnant au hasard des sommes si légères qu'elles ne puissent leur causer aucune incommodité, a jugé à propos, etc. »

On persuada aux princes que les loteries pouvaient suppléer les impôts, les emprunts, et servir pour éteindre les dettes nationales. On ne les avertit pas qu'il s'établirait entre les gouvernements une concurrence dont l'effet leur serait à tous également préjudiciable; comme celles qui présentaient le plus d'appâts faisaient les plus grands gains, les loteries se multiplièrent en peu de temps. On s'embarrassa fort peu des conséquences qu'elles entraînaient, pourvu qu'il en résultât de l'argent. Souvent on colora les défauts de la loterie par la piété de l'usage auquel les deniers qui en provenaient étaient consacrés[1].

Cependant l'opinion de quelques philosophes du dernier siècle dénonçait les inconvénients de ces jeux de hasard.

Buffon observe avec raison, quelque part, « que l'indifférence apparente que la fortune a pour le bien ou pour le mal produit, avec le temps, la nécessité du mal; qu'une

n'ayant pas réussi, il s'en fit une en 1658, en faveur des hôpitaux généraux de France, qui eut un meilleur succès, et c'est la date de celle-ci qu'on peut regarder comme l'époque du premier établissement des loteries de France. »

[1] Voyez le *Dictionnaire universel de commerce*, v° LOTERIE, *passim*.

Digitized by Google

longue suite de hasards est une chaîne fatale, dont le prolongement amène le malheur. »

Condillac espérait que les souverains renonceraient aux loteries, comme ils avaient déjà renoncé à la ruineuse ressource d'altérer les monnaies. « Il se trouvera peut-être, dit-il, quelque calculateur habile qui leur démontrera que cette ressource momentanée n'est pas moins préjudiciable que l'autre;... si cette fraude moderne durait autant que la première, je suis persuadé qu'elle causerait bien d'autres ravages. »

Avec le temps, cependant, la loterie augmenta sa puissance de séduction par l'établissement d'un jeu public d'argent sur quatre-vingt-dix numéros, d'après une combinaison connue sous le nom de loterie *génoise*, *lotto* ou *loterie par numéros*, et qui s'établit surtout dans l'Europe méridionale au XVIIIe siècle [1].

Cet établissement porta en France le nom de *loterie* royale, et devint un véritable instrument de fiscalité entre les mains de l'État.

Voici un extrait de l'arrêté du conseil d'État du 30 juin 1776, qui en ordonne l'institution ou la transformation :

« Sur ce qui a été représenté au roi, étant en son conseil, que les différentes loteries établies jusqu'à présent dans le royaume n'auroient pu empêcher ses sujets de porter leurs fonds dans les pays étrangers, pour y courir les hasards et toute fortune dans le jeu des loteries qui y existent; que la

[1] M. Rau a donné l'explication détaillée du mécanisme de l'ancienne loterie par *classes*, opposée à la loterie plus moderne par *numéros*, dans son ouvrage sur la *Sciences des finances* § 222 et 225. On y voit, entre autres différences, que la loterie par classes n'admet que des lots d'un prix assez élevé pour exclure la participation de l'indigence. Suivant le savant écrivain de Heidelberg, la loterie génoise avait emprunté ses 90 numéros et son mécanisme à l'imitation d'un tirage au sort qui avait lieu entre 90 noms pour les choix du grand conseil de la république.

Digitized by Google

loterie que Sa Majesté avoit concédée à l'École royale militaire, quoique présentant au public un jeu semblable à celles de Rome, Gênes, Venise, Milan, Naples et Vienne en Autriche, n'avoit pas arrêté ce versement de l'argent du royaume dans d'autres loteries étrangères, duquel il résulte un préjudice sensible pour l'État, et qui mérite d'autant plus l'attention de Sa Majesté, que le montant, d'après des informations certaines, forme un objet considérable, et qu'il ne pourroit qu'augmenter à l'avenir par les différentes chances que les États voisins cherchent à mettre dans ces sortes de jeux; elle auroit jugé que la prohibition ne pouvoit être employée contre les inconvénients de cette nature, et il ne pouvoit y avoir d'autre remède que de procurer à ses sujets une nouvelle loterie dont les différents jeux, en leur présentant les hasards qu'ils veulent chercher, soient capables de satisfaire et de fixer leur goût.

» En conséquence, Sa Majesté auroit fait examiner par les personnes les plus versées en ce genre le projet d'une loterie dans laquelle plusieurs chances ont été ajoutées à celle de l'École militaire et à toutes celles qui existent dans les pays étrangers, dont les tirages seront plus fréquents pour la ville de Paris, et pourront être exécutés dans les principales villes et frontières du royaume, à l'effet d'empêcher plus sûrement l'exportation si préjudiciable à l'État de l'argent dans les pays étrangers; et ce projet ayant été jugé le plus propre à remplir les vues de Sa Majesté, elle se serait portée à l'adopter et à supprimer en conséquence la loterie de l'École royale-militaire, en hypothéquant le produit de la nouvelle loterie à cet école, jusqu'à concurrence de la somme annuelle à laquelle il a été reconnu que pouvoit monter celui de la concession. A quoi voulant pouvoir, ouï le rapport, etc. »

A l'égard des différentes chances à courir, on pouvait s'in-

Digitized by Google

téresser à cette loterie de sept manières différentes, savoir, en jouant :

1° Sur la sortie d'un seul numéro parmi cinq numéros tirés sur les quatre-vingt-dix ; ce numéro isolé s'appelait communément : Extrait simple ;

2° Sur un seul numéro, dont l'ordre de la sortie devait être désigné, et qu'on appelait : Extrait déterminé ;

3° Sur deux numéros liés ensemble, qui s'appelaient communément : Ambe simple ;

4° Sur deux numéros liés ensemble, dont l'ordre de sortie pour chacun d'eux devait être désigné, et qu'on appelait : Ambe déterminé ;

5° Sur trois numéros liés ensemble, qui s'appelaient : Terne ;

6° Sur quatre numéros liés ensemble, qui s'appelaient : Quaterne ;

7° Sur cinq numéros liés ensemble, qui s'appelaient : Quine [1],

Nous donnons ci-dessous le tableau de comparaison des chances à courir dans les loteries organisées au dernier siècle en France, en Italie et en Allemagne.

[1] On comprendra la difficulté d'obtenir un *quine à la loterie,* en réfléchissant que le joueur sur cette combinaison avait en sa faveur une chance sur 43,949,160. (Rau, § 222, note *b*).

Digitized by Google

TABLE DE COMPARAISON

Des conditions des Loteries étrangères et de celles de la Loterie royale de France.

	Pour un extrait simple.	Pour un extrait déterminé.	Pour un ambe simple.	Pour un ambe déterminé.		Pour un terne.		Pour un quaterne.		Pour un quine.	
				Lots.	Primes.	Lots.	Primes.	Lots.	Primes.	Lots.	Primes.
ON ACCORDAIT:	fois. la mise.	fois.	fois.	fois.	fois.	fois.	fois.	fois.	fois.	fois.	fois.
En Allemagne.	13 1/4	67	266 1/2	»	»	5,142 7/8	»	»	»	»	»
En Italie.....	14	67	240	»	»	4,800	»	60,000	»	»	»
En France....	15	70	270	4,900	500	5,200	1re cl. 500 2e cl. 300	70,000	1re cl. 15,000 2e cl. 9,000 3e cl. 6,000	1,000,000	1re cl. 8,000 2e cl. 6,000 3e cl. 4,000 4e cl. 2,000

(Plan de la loterie approuvée par le Roi, et annexé à la minute de l'arrêt du Conseil du 30 juin 1776.)

On est en droit de considérer jusqu'à certain point, sinon comme impôt à la charge des peuples, du moins comme déperdition pour la fortune publique, l'intégralité du produit

Digitized by Google

du jeu que les gouvernements offraient au public avec des chances certaines de gain pour le Trésor.

La très-grande majorité des joueurs ne retiraient rien en échange d'une mise, et le petit nombre de ceux que le hasard favorisait ne trouvaient dans le gain qu'ils avaient fait qu'un nouveau moyen de satisfaire à un goût ruineux, et qui devait trop souvent les priver du bien passager qu'il leur avait procuré.

D'un autre côté, néanmoins, il n'y avait de véritable impôt dans ce jeu volontairement accepté par ceux qui y prenaient part que l'excédant des mises sur les lots échus aux joueurs.

Les résultats des opérations des loteries anciennes se réglaient de septembre en septembre de chaque année. Le compte de l'exercice 1787 à 1788, que l'on possède, présente les chiffres suivants :

Produit brut des mises choisies et billets faits de la loterie royale	44,509,000 liv.
De cette somme il est déduit pour les lots acquittés	34,800,000
Reste en bénéfice sur la loterie royale	9,709,000 liv.
Le compte ajoute pour deniers clairs versés par les receveurs de la loterie de Piété et de celles des Enfants-Trouvés une somme de	346,000
Ce qui porte le montant des impositions résultant du jeu des loteries [1] à	10,255,000 liv.

Cette institution fiscale traversa les réformes de l'Assemblée constituante et fut maintenue jusqu'au 25 brumaire an II (3 novembre 1793), époque à laquelle une députation du conseil général de la commune de Paris vint demander la suppression de toutes les loteries. Ce vœu, converti en motion par Thuriot, fut accueilli par un décret du 27 brumaire [2].

[1] Bailly, *Histoire financière de la France*, t. II, p. 384 et 385.
[2] *Dictionnaire d'économie politique*, au mot LOTERIES.

Digitized by Google

Un décret antérieur, du 28 vendémiaire an II, avait supprimé toutes les loteries autres que la Loterie de France.

Celle-ci fut rétablie par une disposition de la loi du 17 vendémaire an VI (26 septembre 1797), relative aux fonds nécessaires pour les dépenses générales ordinaires et extraordinaires, au milieu de ce mouvement de restauration financière dont nous avons trouvé de nombreuses traces, et qui fit aussi organiser, sous le Directoire, l'impôt des portes et fenêtres, celui de l'enregistrement, la taxe pour l'entretien des routes, l'impôt sur les messageries, etc.

La loterie, rendant au Trésor en moyenne 10 millions 1/2 de francs, subsista jusqu'en 1832, époque où, suivant l'exemple de l'Angleterre, la chambre des députés, dans le titre IV de la loi du 21 avril, décida que le ministre des finances procéderait graduellement à son abolition, de manière à ce qu'elle eût complétement cessé d'exister au 1er janvier 1836.

Ces dispositions législatives ont reçu leur exécution, et à mesure que disparaissait la loterie, les caisses d'épargne, protégées par la loi du 5 juin 1835, et offrant au peuple un moyen plus moral et plus sûr de placer ses économies, ont pris un accroissement considérable. Il a semblé avec raison au gouvernement du règne de Louis-Philippe que le rôle du pouvoir n'était pas de distribuer des numéros, de régler les ternes, de chiffrer les quines, particulièrement sous un Code civil qui considère avec défaveur plusieurs contrats aléatoires, et sous un Code pénal qui punit les maisons publiques de jeux de hasard.

Le succès général des loteries là où elles sont autorisées nous montre assez que l'on s'exagère naturellement les chances de gain. On n'a jamais vu et l'on ne verra jamais une loterie qui soit parfaitement égale ou dans laquelle la somme du gain compense celle de la perte, parce que l'entrepreneur n'y trouverait pas son compte. Dans les

Digitized by Google

loteries établies par les gouvernements, les billets ne valaient pas en réalité le prix que payaient les premiers souscripteurs, et cependant ils étaient communément revendus sur la place à 20, 30 et quelque fois 40 p. 100 de bénéfice. Le vain espoir de gagner quelqu'un des gros lots était la seule cause de cette demande. Les gens les plus sages avaient peine à regarder comme une folie le fait de payer une petite somme pour acheter la chance de gagner 100 ou 150,000 fr., quoi qu'ils sussent bien que cette petite somme était peut-être de 20 ou 30 p. 100 au-dessus de ce que la chance valait. Dans une loterie où il n'y eut pas eu de lot au-dessus de 500 fr., mais qui se serait rapprochée d'une plus parfaite égalité que les loteries publiques ordinaires, les billets n'eussent pas été ainsi courus.

Afin de s'assurer une meilleure chance pour quelques-uns des gros lots, il y avait des gens qui achetaient beaucoup de billets, et d'autres qui s'associaient pour de petites portions dans un beaucoup plus grand nombre de billets. C'est pourtant une des propositions les mieux démontrées en mathématiques, que plus on prend de billets dans une loterie, plus on a de chances de perte contre soi. Prenez tous les billets de la loterie et vous serez sûr de perdre; or, plus le nombre de billets pris sera grand, plus on approchera de cette certitude.

Ces jeux si blâmables, et que l'on a regardés pendant longtemps avec tant d'indulgence, apparurent aussi chez nos voisins d'Angleterre en 1569[1]. Ils s'y introduisirent, malgré la sévérité protestante, vers la fin du XVIIe siècle. Ils furent proposés au Parlement dans la session du mois de janvier 1694. Comme l'État avait besoin d'argent pour faire la guerre, on vota une somme de 1,200,000 livres sterling, à lever par ce moyen, et qui fut remplie en moins de six mois.

[1] Rau, § 225, note 6.

Digitized by Google

Les vrais patriotes murmurèrent. « Taisez-vous, leur disait-on, c'est la loterie qui vient de prendre Namur [1]. »

A commencer de cette époque, le goût de la loterie se répandit en Angleterre, malgré la juste et austère appréciation par laquelle W. Petty appelait la loterie un impôt sur l'égarement de l'esprit : « *A lottery is properly tax upon infortunate self conceited fools* [2]. »

Au commencement de notre siècle la loterie donnait à l'Echiquier, suivant Adolphus, environ 500,000 livres sterling; c'était, d'après Rau, le système de la loterie par classes qui était usité en Angleterre.

La politique marchande des Hollandais ne devait pas dédaigner cette nouvelle source de bénéfices; la ville d'Amersfort, à l'exemple de celle de Londres, vit former la première loterie qui ait été tirée en Hollande. Quelques-uns des lots promettaient des fermes et des terres seigneuriales que l'on pouvait se faire payer en argent comptant. L'engouement des Hollandais ne le céda pas à celui des Vénitiens; on établit des loteries dans la plupart des villes; les trois quarts des gens que l'on rencontrait dans les rues, sur les routes, couraient, si l'on en croit Gregorio Leti, après ce fantôme qui les détournait de leurs professions.

Leti lui-même, ce réfugié italien devenu historiographe de la Hollande, après avoir embrassé le protestantisme à la fin du XVIIe siècle, et qui a écrit un ouvrage sur la loterie, fut traité de père dénaturé pour n'avoir pas voulu risquer quelques billets en faveur de ses filles.

Bruxelles eut, d'après le *Dictionnaire universel de Commerce* sa loterie en 1760 [3].

[1] *Encyclopédie méthodique*, art. LOTERIES. Sur un court établissement de la loterie en Virginie, de 1612 à 1621, voyez Bancroft, 8e édition, t. I, p. 146.

[2] *Traité des taxes et contributions*, ch. VIII.

[3] *Dictionnaire d'économie politique*, art. LOTERIES.

Digitized by Google

Les loteries furent ainsi adoptées de proche en proche par la plupart des nations européennes et par celles même qui d'abord les avaient rejetées. Les gouvernements profitèrent de la vérité de cette observation formulée dans une maxime latine : « *Mundus vult decipi, ergo decipiatur.* »

Les effets attachés à la tolérance des loteries ne pouvaient cependant être toujours méconnus. Le jeu, en dévorant les plus petites épargnes, arrête la formation des capitaux et fait disparaître trop souvent ceux qui s'étaient déjà formés. Il détourne des récompenses modestes du travail et nourrit dans l'esprit des populations la cupidité et l'amour du lucre. L'espoir de parvenir subitement et sans peine à la fortune engage bien des gens à risquer non-seulement leurs modestes épargnes, leurs réserves péniblement amassées, mais souvent l'argent qui ne leur appartient pas et dont la perte plonge des familles entières dans le malheur. Suivez les joueurs à la loterie à travers toutes les phases de leur vie agitée, vous les verrez tour à tour précipités dans la débauche par leur succès, ou rejetés par leurs revers au sein de leurs familles appauvries, entraînés de là au mont-de-piété, à l'hôpital, en prison, enfin et quelquefois poussés au suicide par la main du désespoir. Ce sont là des faits que l'observation a révélés et que la statistique de M. Charles Dupin a même, à la tribune de la Chambre des députés de 1828, réduits en chiffres précis.

Aussi, l'exemple de l'Angleterre, qui a supprimé la loterie en 1826, a-t-il été suivi par divers autres États après la France.

Citons notamment le grand-duché de Hesse en 1832, la Suède en 1840; la Bavière, qui a aboli la loterie par une loi de 1856, exécutoire à partir de 1861 [1], et la Suisse qui a

[1] En 1853-54, le produit net de la loterie en Bavière, avait été, d'après Rau, de 120,000 florins.

Digitized by Google

supprimé la loterie et les maisons de jeux dans toute la Confédération [1] ; tandis qu'ailleurs la loterie a été corrigée et adoucie dans ses plus pernicieux effets.

L'assemblée nationale [2] allemande de Francfort, dans sa courte existence, a émis pour l'abolition absolue des loteries un vœu qui ne restera pas stérile [3].

D'après le journal belge l'*Émancipation* du 2 juillet 1863, le gouvernement dit national de Pologne avait decrété, le 16 juin de cette même année, l'abolition de la loterie.

« Les loteries sont d'ailleurs un impôt, dit J.-B. Say, qui, quoique volontaire, porte presque entièrement sur la classe nécessiteuse, à qui le besoin peut seul faire braver la défaveur d'un jeu inégal. C'est presque toujours le pain de la misère qu'on y hasarde lorsque ce n'est pas le fruit du crime [4].

L'économiste prussien Schmalz n'a pas été moins sévère contre l'impôt de la loterie : « Je ne conçois pas, dit-il, comment cet impôt peut encore subsister en Europe et dans tout pays civilisé. Pour le percevoir, le gouvernement est obligé lui-même de se livrer aux jeux de hasard qu'il doit défendre à ses sujets. Il cherche à tirer parti de l'extravagance du pauvre. Il entretient dans le peuple l'erreur et l'espérance de s'enrichir subitement et sans travail.

» Il spécule sur une action que tout homme moral et judicieux doit désapprouver. L'existence des loteries pervertit le peuple, elle l'induit au vol, elle le pousse au crime, etc. [5] ».

Cette taxe figure cependant encore dans les budgets de

[1] *Moniteur* du 14 novembre 1865.
[2] V. Rau, § 222, note *c*, et le rapport de M. Rathsman.
[3] Rau, § 224, note *a*.
[4] *Traité d'économie politique*, livre III, ch. IX.
[5] Traduction de Jouffroy, p. 234, t. II.

Digitized by Google

plusieurs pays de l'Europe, et y entre encore pour un chiffre important dans quelques-uns.

Au budget du Danemark pour 1854-1855, la prévision pour les *Klassen lotto intraden* était de 50,000 rixdalers; restant net sur un produit brut de 83,600 rixdalers [1].

En Prusse, la loterie par classes a donné à la caisse de l'État, en 1858, 1,204,000 thalers nets.

En Autriche, la loterie génoise a donné, en 1852, un produit net de 3,793,524 florins [2]. Au budget de 1855, la prévision était de 5,040,071 florins.

En 1862, la question de son abolition a été cependant soulevée en Autriche.

Le *Moniteur* du 11 août 1862 donne à cet égard les renseignements suivants :

« Le *lotto*, autrement dit la loterie ordinaire, a fait l'objet, dans la séance du 31 juillet, de l'examen de la Chambre des représentants à Vienne. D'après le rapport du comité des finances, le produit brut de cet établissement s'élève à 15 millions 816,040 florins de convention. Les dépenses qu'il entraîne n'exigent pas moins de 10 millions 149,540 fl. Le député Stamm fait une peinture navrante des funestes conséquences de ce jeu pour la moralité du peuple, et demande qu'il soit aboli à partir du 1er novembre 1863. Cette motion étant appuyée par un nombre suffisant de membres de la chambre, sera imprimée, distribuée, et fera l'objet de délibérations ultérieures. » Nous ignorons la suite donnée à cette initiative.

En Espagne, un écrivain contemporain constate que,

[1] J'emprunte ces détails à l'édition allemande du budget du Danemark, et j'y vois dans une note que la loterie *par numéros*, qui coexistait en Danemark avec la loterie *par classes*, a été abolie en 1853.

[2] Rau, § 222, note *e*.

Digitized by Google

malgré ses vices, l'impôt sur la loterie est le plus facile à recouvrer. Il y a produit, en 1854, un revenu net de 21,741,500 réaux[1].

Outre la loterie de l'État, organisée suivant le système venu d'Italie, il y a souvent dans ce pays des loteries ouvertes par les établissements de bienfaisance, et dont les lots sont souvent les plus disparates et les plus divers : des mules, des vêtements sont offerts à l'espérance des joueurs, sur des affiches exposées en public.

Pour les Pays-Bas, M. Rau évalue à 400,000 florins le produit net de la loterie *par numéros*.

Dans les États pontificaux, cette même taxe a produit, en 1853, une somme brute de 786,649 écus, dont 751,305 écus de mises. Les gains des joueurs se sont élevés à 59,7 p. 100, les frais à 17,4, ce qui laisse environ comme produit net 22 p. 100 du produit brut[2].

Dans le nouveau royaume d'Italie, la loterie, qui paraît avoir existé sous les gouvernements des anciennes provinces, a été en 1863 l'objet d'un nouveau projet de loi, présenté aux chambres par M. Sella.

Le gouvernement italien semble avoir redouté que la suppression de la loterie officielle ne profitât à la loterie clandestine, et il a craint que celle-ci ne se développât activement en présence du goût si vif des populations méridionales pour les jeux de hasard[3].

On lit dans le *Moniteur* du 21 mars 1863, que « la loterie produit annuellement en Italie 42,412,000 fr., soit, en moyenne, 1 fr. 88 c. par habitant; sur cette somme, les frais d'administration, qui, suivant les provinces, varient

[1] *Examen de la Hacienda publica de Espana, por don Francisco Conte*, page 230, tome II.

[2] Rau, § 222, note C.

[3] Voyez le *Moniteur* du 15 février 1863.

Digitized by Google

de 5 fr. 79 c. à 25 fr. 96 c. pour 100, absorbent 26,163,215 fr. 34 c. »

« Il entre donc net dans les caisses du Trésor 16,248,784 fr. 66 c.

» Les lois particulières qui, avant l'annexion, réglementaient le jeu dans les diverses provinces de l'Italie, sont restées, ajoute-t-on, jusqu'à ce jour en vigueur, tant en ce qui concerne la manière de jouer que relativement à l'importance des mises; mais le gouvernement italien qui, dans l'état de ses finances, ne saurait renoncer à une source de revenu aussi considérable, et qui d'ailleurs craindrait, en prenant cette mesure, de voir s'accroître le nombre des loteries clandestines organisées par des sociétés particulières, a dû se préoccuper des moyens de soumettre la loterie à une législation uniforme et commune à tout le royaume, et un projet de loi conçu dans ce sens vient, en conséquence d'être soumis au Parlement.

» La Toscane est, de toute l'Italie, la province où l'on joue le plus; viennent ensuite, par rang d'importance, la Sicile, Naples, le Piémont, l'Emilie, les Marches et l'Ombrie.

» La passion des Italiens pour les jeux de hasard est telle qu'en Piémont, par exemple, où le gouvernement avait cherché à en déshabituer les populations en diminuant le nombre des bureaux de loterie et en élevant à 1 fr. le taux minimum des mises, les habitants des localités où il n'y a plus de bureaux chargent des mandataires de jouer pour eux dans la ville où il en existe.

» D'un autre côté, ceux à qui leurs ressources ne permettent pas de donner 1 fr. à la fois, se cotisent et se réunissent plusieurs pour réaliser cette somme. On a d'ailleurs constaté que, le jour des tirages et la veille, les marchands de vin et les boulangers voient diminuer leurs recettes, les populations économisant jusque sur leur nourriture et sur

Digitized by Google

celle de leurs enfants pour arriver au moyen de tenter la fortune. »

Les modifications qui sont intervenues dans le régime de la loterie, à la suite de l'unification du royaume d'Italie, ne paraissent pas avoir accru son produit, si les données du *Moniteur* français, que nous venons de citer relativement aux faits antérieurs, étaient exactes.

Le produit *net* de la loterie dans le royaume d'Italie a en effet été en 1864 de 13,517,483 liv. d'après l'état statistique, joint au rapport de M. Sella sur l'administration des taxes sur les affaires, le domaine et la loterie, présenté à la Chambre des députés le 13 décembre 1865 [1].

Il ne faut pas s'étonner qu'une institution aussi enracinée dans les goûts de certaines populations n'ait pas subi d'une manière unanime le reproche dont l'accablent la plupart des moralistes et des économistes. Sous beaucoup de rapports, elle a paru même à certains d'entre eux un moyen convenable de procurer un revenu à l'État : d'abord parce que c'est un impôt volontaire, ensuite parce que les loteries secrètes peuvent remplacer désavantageusement les loteries publiques, et enfin parce que sa suppression entraîne avec elle la ruine de nombreux agents spéciaux institués pour recueillir le produit de cette taxe.

C'est dans ce sens qu'inclinent divers écrivains cités par M. Rau [2], et Mgr Peraldi, dans une apologie de ce jeu qu'il a développée dans une brochure, et où il se sert d'arguments plus spécieux que persuasifs [3].

M. de Jacob n'admet cet impôt qu'avec des restrictions et sous la réserve d'une organisation toute différente de celle

[1] P. 161.

[2] *Journal des Économistes*, numéro de juin 1852, et Rau, § 221, notes *a* et *b*.

[3] V. *Una causa del popolo ossia giustificazione del publico giuoco del lotto*, Roma, 1850.

Digitized by Google

qui existait ou qui existe encore dans les pays méridionaux de l'Europe. Il condamne la loterie *génoise* et absout l'ancienne loterie, qu'on appelle souvent *hollandaise*.

Nous allons donner une analyse de son opinion : « Sans doute, dit l'économiste financier[1], lorsque le penchant à chercher fortune dans les loteries devient une passion du peuple, et que cette passion s'empare tellement de la classe industrieuse que celle-ci en perd le goût du travail et sacrifie à la fureur du jeu son nécessaire, ce penchant, devient un vice, et un État qui l'exploite pour remplir le Trésor, non-seulement partage ce vice, mais agit encore imprudemment, car il contribue ainsi à tarir la source principale dont il peut seul attendre une augmentation permanente de la richesse nationale, c'est-à-dire l'amour du travail.

» C'est sous cet aspect défavorable que s'est présentée dans l'application la loterie génoise. Comme dans cette loterie on peut obtenir des billets pour les sommes les plus modiques, et que les chances de gain y sont très-grandes, 1° elle engage puissamment les classes industrieuses ou ouvrières à y tenter fortune; 2° par suite de leur superstition et de leur crédulité, les classes inférieures du peuple sont le plus facilement portées vers toutes sortes de jeux dont elles choisissent librement et avec espoir de succès les numéros; la passion des loteries augmente par conséquent avec chaque jeu, à tel point qu'elle peut finir par la ruine totale et le désespoir; 3° tout en se berçant de l'espoir d'un gain supérieur, et en préoccupant leur imagination d'un pareil bonheur, les classes indigentes ne trouvent plus de plaisir au bénéfice lent et minime de leur industrie; le goût du travail se perd de plus en plus, et finalement tout à fait...

» Dès lors l'État doit considérer la loterie comme la cause

[1] *Science des finances*, § 691.

Digitized by Google

d'une pareille grande corruption, et il pécherait, ajoute M. de Jacob, contre la morale et la politique, s'il la laissait subsister comme une source de finances. Car en fait d'impôts sur les consommations, une politique sage peut seulement approuver ceux que tout contribuable est en état de payer et qu'en réalité il paye habituellement sur son revenu net ou sur ce qui sert à ses besoins non rigoureux. Mais, du moment qu'une taxe est évidemment acquittée sur le nécessaire, que l'État la perçoive immédiatement ou que, par une institution quelconque, il excite ou exploite une passion pour déterminer en apparence spontanément le contribuable à verser la part du revenu qui lui est nécessaire au Trésor, voilà ce qu'un gouvernement ne peut maintenir; or, c'est le cas par rapport aux loteries italiennes.

» Un gouvernement compromet, par suite, sa dignité en tolérant un impôt dont le payement est dans beaucoup de cas, pour le contribuable, un véritable marché à forfait, puisque, dans la loterie génoise, l'État cache aux joueurs ce qu'il gagne sur les mises, et qu'il leur donne le change sur le degré de probabilité qui se présente dans la loterie. Par là, le gouvernement s'assimile aux joueurs de profession et exerce le métier le plus honteux.

» En outre, comme cette loterie détruit une des causes principales de la richesse nationale, qui est le goût du travail et de l'industrie, elle est à tous égards répréhensible...

» Il en est tout autrement, dit en terminant l'auteur allemand, des loteries dont les enjeux sont fixés à un taux tellement élevé que la classe pauvre ne peut y participer, et dont le plan est soumis au public de manière que chacun puisse entrevoir l'avantage qu'en retire l'État, et le montant des mises qui se répartit de nouveau comme gain entre les joueurs. A ces loteries ne prennent part que ceux qui sont plus capables de calculer avec justesse le peu de

Digitized by Google

chances d'un gain considérable, et chez qui l'espoir d'un pareil gain ne se convertit pas facilement en une aveugle passion; ils considèrent leur mise dans ces loteries comme un jeu de hasard qui, à la vérité, leur cause du plaisir et alimente l'espérance, mais ne diminue en rien l'ardeur avec laquelle ils se livreraient à leurs occupations accoutumées; aussi est-il rare que quelqu'un risque son capital dans ces loteries; loin de là, il paye l'enjeu, comme en général tout ce qu'il destine à ses plaisirs, c'est-à-dire sur son revenu net. Mettre dans ces loteries les sommes prises sur ce revenu ne saurait être contraire aux bonnes mœurs, à moins de reconnaître comme immorale toute dépense consacrée au plaisir...

» Si un État établissait de pareilles loteries dans le but de prélever ainsi une recette sur une dépense superflue, faite pour une pure jouissance, il faudrait être un censeur bien rigoureux pour les blâmer. Chacun, en effet, serait libre de se refuser cette dépense dès qu'il s'apercevrait que son revenu ne le lui permet pas, et l'on ne saurait admettre ici l'existence d'une passion tellement prédominante qu'il devienne impossible, ou tout au moins difficile de réfléchir si l'on peut, sans enfreindre les règles de la sagesse, mettre à ces loteries.

» L'État n'a donc qu'à examiner si de pareils jeux peuvent être organisés de telle sorte :

« 1° Qu'ils n'excitent ou ne fortifient pas une passion de la nature de celle que fait naître la loterie de Gênes;

» 2° Que chacun puisse se convaincre que, dans cette institution, l'État agit sincèrement et de bonne foi. Le premier but, on l'attendrait non-seulement en fixant les mises à un taux inaccessible aux pauvres, mais aussi en ne multipliant pas trop les loteries et en laissant entre les tirages des intervalles suffisants;

Digitized by Google

» 3° Enfin il importe de régulariser les loteries de telle manière qu'elles ne dérobent pas longtemps à la circulation un capital trop considérable. »

M. Rau, quoique appartenant, comme M. de Jacob, aux pays où la loterie a été organisée sur plusieurs points [1] sous la forme la moins pernicieuse, et où elle subsiste encore, émet le vœu, que nous croyons encore plus éclairé et plus moral, de la suppression de toute espèce de loteries [2].

S'il était, du reste, admis qu'il fallût avoir égard, en cette matière, à la maxime « qu'il est plus sage de gouverner les hommes tels qu'ils sont que tels qu'ils doivent être, » comme le disait, au sujet de la loterie, le *Rapport au roi*, de 1830, on pourrait observer qu'il est réservé chez nous une part au goût du jeu suffisante dans les grandes opérations financières par les primes autorisées comme élément accessoire dans certains emprunts publics.

Ce système a été appliqué notamment dans quelques emprunts de la ville de Paris, de quelques autres villes de l'Empire ou de quelques sociétés de crédit qui ont été jugées dignes de cette faveur.

L'élément aléatoire qui résulte de ces primes ne joue qu'un rôle accessoire par rapport au placement avantageux et moral offert aux souscripteurs de ces emprunts.

On sait qu'outre la loterie, divers jeux de hasard publics sont loués à des entrepreneurs par plusieurs principautés allemandes, dans de grandes localités fréquentées à cause de leurs bains.

Les grands États de l'Allemagne ont interdit ces pratiques dans leurs territoires, et il est à croire que leur suppression radicale, qui avait été votée le 8 janvier 1849 par l'Assemblée

[1] La loterie *par classes* existe en Prusse, Hanovre, Mecklembourg-Schwerin, à Francfort, etc.

[2] § 225.

Digitized by Google

nationale de Francfort, deviendra l'arrêt de la postérité, sollicité dès à présent par la science [1] et préparé par les débats de cette diète germanique qui vient de disparaître dans sa forme ancienne, sous les victoires de la Prusse [2].

[1] Rau, § 226.

[2] Voici ce que dit à cet égard une correspondance insérée dans le *Moniteur* du 18 janvier 1863 :

« La question de la suppression des jeux publics a été l'objet d'une délibération de la diète germanique. Voici, à ce propos, quelles ont été les opinions émises au sein de cette assemblée par les différents gouvernements intéressés.

« Le grand-duché de Bade a annoncé son intention de supprimer la banque de jeu de Baden-Baden avant même l'expiration de son contrat.

« Le duché de Nassauarenouvelé la déclaration qu'il avait déjà faite à la diète, le 14 juin 1855, et exposé qu'il lui était impossible de supprimer les banques qui, à Wiesbaden et à Ems, avaient construit en 1807 et 1810, et entretenu depuis lors à leurs frais, les établissements thermaux de ces villes, et qui avaient obtenu en échange, entre autres priviléges, l'exploitation de la ferme des jeux. Le gouvernement ducal exprime, du reste, l'intention formelle de n'accorder dans l'avenir aucune concession de ce genre.

« Le Mecklembourg-Schwerin se déclare prêt à s'associer à la décision que la diète jugerait opportune d'adopter, et serait disposé, dans le cas d'une entente unanime, à supprimer, pour sa part, la banque du jeu Dobberan, qui n'est ouverte, du reste, que pendant quelques mois d'été.

« Waldeck se refuse à supprimer les fermes des jeux de Pyrmont et Wildungen, dont les contrats sont valables jusqu'en 1873 et 1905, sauf le cas où une décision de la diète interdirait les jeux de hasard sur tout le territoire de la Confédération. Il est, du reste, prêt à s'associer à cette mesure.

« Hesse-Hombourg, au contraire, a déclaré qu'il ne reconnaissait nullement à la diète le droit de décider la suppression des jeux. Leur action sur la démoralisation des populations n'est, selon lui, nullement plus pernicieuse que celle des loteries de toutes espèces autorisées sur le territoire de la Confédération. Il a été, du reste, autant que possible, au-devant des vœux de la majorité en adoptant plusieurs mesures de restriction récemment imposées à la banque de Hombourg. »

Digitized by Google

SECTION IV.

IMPOTS SUR DIVERS SERVICES OU DIVERSES CONCESSIONS DE L'ÉTAT.

ARTICLE 1.

EXPÉDITIONS ET QUITTANCES DIVERSES.

L'expédition de certains actes de l'état civil est soumise, en France, à une légère perception qui a produit au Trésor, en 1859, d'après le compte des recettes de cet exercice, 11,414 francs et en 1864, 15,455 francs. Le droit est de 2 francs pour les reconnaissances d'enfants naturels par actes de mariage, et de 5 francs pour les reconnaissances par tout autre acte [1].

Sont assujetties à un simple droit de timbre les expéditions des commissions d'employés *devant* ou *pouvant* faire titre, et celles de prestation de serment [2].

Le timbre des quittances relatives à l'acquittement de certains impôts est une taxe supplémentaire qui a acquis de l'importance dans certains pays. Ainsi dans le royaume des Pays-Bas le *collectief zegel*, ou timbre de perception sur les quittances de l'accise, s'est élevé, en 1849, à 1,266,566 florins : c'est en réalité un impôt sur la quittance donnée par l'administration financière.

[1] Art. 43, § 22 et 45, § 7 de la loi du 28 avril 1816.
[2] Décrets du 22 frimaire an VII.

Digitized by Google

ARTICLE 2.

BREVETS D'INVENTION.

L'impôt sur les brevets d'invention peut être considéré comme portant soit sur le bénéfice des brevets d'invention pour ceux à qui on les concède, soit plutôt sur l'acte administratif, qui est surchargé d'une taxe sans aucun rapport avec le revenu du brevet. Un brevet d'invention est la garantie d'un bénéfice temporaire pour les inventeurs. Instituée en France par la loi du 7 janvier 1791 et par celles des 25 mai, même année, 20 septembre 1792, et par l'arrêté du gouvernement du 5 vendémiaire an IX, cette garantie a été rattachée à deux buts : le premier serait de remplir à l'égard des inventeurs les obligations de la société, qui doit assurer à chacun la jouissance de tout droit ressemblant à une propriété; le deuxième est de récompenser et de retenir dans leur patrie les esprits industrieux qui, faute d'encouragement, resteraient inactifs ou iraient peut-être offrir leurs services à l'étranger.

Les brevets d'invention ont remplacé les priviléges qui, avant la loi de 1791, étaient obtenus plus ou moins régulièrement. On peut admettre que les lois qui ont créé et maintenu cette institution ont donné en France un certain développement à l'industrie. Les nations chez lesquelles la civilisation a le plus progressé sont celles qui ont les premières adopté cette institution. Ainsi les *patents* furent accordées en Angleterre dès 1623. En 1790 les États-Unis suivirent cet exemple, et, après eux, la France en 1791, la

Digitized by Google

Prusse et la Russie en 1812, les Pays-Bas, la Bavière et le Wurtemberg en 1817, l'Autriche en 1820.

La plupart des écrivains considèrent le brevet d'invention comme une récompense accordée à celui dont l'étude suivie de succès a ajouté quelque chose au domaine de l'industrie. Je ne pense pas, malgré quelques arguments produits en ce sens, qu'on puisse le considérer comme un acte déclaratif d'un droit préexistant ni comme la reconnaissance d'un droit aussi puissant que celui de la propriété littéraire, quoiqu'on ait rapproché ces droits divers. La marque de l'individualité est bien moins fortement empreinte dans une invention que dans une œuvre intellectuelle considérable.

Le brevet d'invention est un privilége, mais un privilége temporaire accordé comme rémunération au génie inventif, aux dépens des consommateurs.

Les motifs qui le font accorder seulement pour une période de temps limitée sont faciles à concevoir.

« Comme tout gouvernement doit tendre, dit J.-B. Say [1], à améliorer sans cesse le sort de son pays, il ne peut pas priver à jamais les autres producteurs de la faculté de consacrer une partie de leurs capitaux et de leur industrie à cette production, qui, plus tard, pouvait être inventée par eux, ni priver longtemps les consommateurs de l'avantage de s'en pourvoir au prix où la concurrence peut la faire descendre. Les nations étrangères, sur lesquelles il n'a aucun pouvoir, admettraient sans restriction cette branche d'industrie, et seraient ainsi plus favorisées que la nation où elle aurait pris naissance. »

Les obligations de la société envers tous ses membres étant exactement les mêmes, il semble, au premier abord, que chaque citoyen devrait jouir d'une égale facilité d'ob-

[1] *Traité d'économie politique*, p. 199. Collection des Économistes.

Digitized by Google

tenir le brevet d'invention : c'est à quoi la taxe paraît mettre obstacle. Cependant cette taxe est facile à justifier. On fera remarquer d'abord qu'elle frappe légèrement une industrie où les bénéfices sont presque assurés, pourvu que l'invention ou le perfectionnement ait un caractère sérieux. Il faut considérer en outre que tout inventeur breveté doit indemniser le public des dommages indirects auxquels il l'expose ; car la connaissance du brevet qu'il possède éloigne peut-être les recherches d'hommes plus habiles qui eussent mieux saisi la même pensée, ou d'hommes généreux, qui l'eussent livrée gratuitement. Cette indemnité consistera donc dans la remise d'une somme assez forte pour prévenir l'abus des demandes de brevets, et pour empêcher que ceux-ci n'embarrassent la sphère industrielle en s'attachant aux moindres innovations ou à des idées sans force et sans crédit près de leur auteur lui-même. D'ailleurs ne peut-on présumer que tout brevet doit produire un certain revenu si l'invention ou le perfectionnement qu'il garantit a un caractère sérieux et utile?

Une taxe de cette nature n'a donc rien de vexatoire si le chiffre n'en est pas trop élevé. Pour assurer le recouvrement de cette taxe, l'autorité administrative s'est réservé le droit d'annuler les brevets d'invention dont les titulaires manqueraient de payer une annuité. Le *Bulletin des lois* a publié en France, par exemple, sous la date du 11 novembre 1835, une ordonnance portant annulation : 1° de quatre brevets d'invention pour refus de payement de la taxe ; 2° de cinquante-un brevets pour défaut de payement de la seconde moitié de la taxe ; 3° d'un brevet par suite d'abandon d'un titulaire.

Les brevets d'invention ne sont accordés que pour cinq, dix ou quinze ans, au choix de l'inventeur. (Loi du 7 janvier 1791, art 8, et loi du 5 juillet 1844, art. 4.)

Les brevets d'invention pour des découvertes importées

Digitized by Google

de pays étrangers ne sont accordés que pour les temps fixés dans ces pays à la jouissance des inventeurs. (Art. 9, de la loi de 1791, et art. 29 de la loi de 1844.)

La taxe des brevets d'invention avait été fixée à 300 francs pour cinq ans; à 800 francs pour dix ans, et à 1,500 francs pour quinze ans. Moitié de cette taxe devait être payée en formant la demande du brevet, et l'autre moitié dans le délai de six mois[1].

La législation du 5 juillet 1844 s'est mise plus en harmonie avec la position ordinaire de l'inventeur et le but qu'il doit atteindre, en établissant la taxe par annuités de 100 fr., et en la calculant sur la durée du brevet.

Le produit de la taxe des brevets d'invention a été en France, en 1859, de 1,233,250 francs; il est porté pour 1 million 399,860 francs au compte de 1864 : 4,600 brevets ont été pris en 1860.

Pour assurer les droits du titulaire d'un brevet d'invention, la loi du 7 janvier 1791[2], dont le principe, sous ce rapport, a été développé dans le titre V de la loi du 5 juillet 1844 sur la matière, a décidé que le possesseur d'un brevet, celui qui lui est associé, ou celui à qui il l'a cédé, peut traduire devant les tribunaux tout contrefacteur de son invention ou découverte, et le faire condamner à des dommages-intérêts proportionnels au tort que la contrefaçon aura causé.

L'obtention des brevets d'invention n'est pas gratuite en Angleterre. «Mais les plus importants des droits, dit M. Bailly[3], auxquels ces brevets donnent lieu sont du nombre de ceux que se partagent les officiers du gouverne-

[1] Règlement, en date du 25 mai 1791, faisant suite à la loi du 7 janvier 1791, art. 3.
[2] Voy. l'art. 12 et le règlement.
[3] Voy. pour les détails qui suivent l'*Histoire financière de la Grande-Bretagne,* chap. v du titre II.

Digitized by Google

ment par lesquels doivent être accomplis les formalités qui accompagnent l'expédition.

» L'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande ont chacune un tarif différent applicable à l'obtention d'un brevet.

» Des recherches faites en 1829, par le comité de la chambre des communes, ont démontré que les droits d'expédition d'une *patent* s'élèvent, pour l'Angleterre, à 3,700 francs, savoir : 2,700 francs pour émoluments et épices, et 1,000 francs pour le droit de timbre appartenant au Trésor.

» En Écosse, ces droits n'excèdent pas 2,150 francs, dont 2,000 francs pour émoluments et 150 francs pour droit de timbre.

» En Irlande, ce dernier droit est de 650 francs et les émoluments de 3,200 francs.

» Enfin, un brevet dont l'effet doit s'étendre au Royaume-Uni ne coûte pas moins de 9,700 francs, lorsqu'il a été revêtu de toutes les formalités qui assurent sa validité.

» Le même rapport constate que pendant les neuf années qui se sont écoulées de 1820 à 1828, il a été concédé, en terme moyen, en Angleterre, cent soixante-huit brevets par année. Ces concessions ont produit une rentrée annuelle de 1,629,000 francs. De cette somme, 300,000 francs environ sont revenus à l'État et 1,300,000 francs ont profité à des titulaires d'emplois publics, en augmentation des traitements qu'ils touchent sur les fonds du Trésor. »

L'obtention des brevets d'invention en Espagne n'est pas non plus gratuite, comme nous l'apprend M. Renouard [1]. L'impétrant d'un brevet d'invention, de perfectionnement ou d'importation est tenu de déposer de 1,000 réaux à 6,000 réaux, suivant la durée dans le premier cas, et 3,000 réaux

[1] *Traité des brevets d'Invention*, p. 175.

Digitized by Google

dans le deuxième et dans le troisième cas, en remettant les pièces à l'appui de sa demande.

En Autriche il y a une taxe progressive suivant la durée du brevet. Les annuités s'élèvent successivement de 10 à 60 florins[1].

[1] Voy. Renouard, p. 183.

Digitized by Google

ARTICLE 3.

PASSEPORTS.

Le passeport dont le prix doit être souvent considéré plutôt comme le paiement d'une précaution de police que comme le résultat d'une recherche fiscale, précaution de police à laquelle plusieurs gouvernements sont en voie de renoncer, coûte, en France, 2 francs pour l'intérieur du pays et 10 francs pour l'extérieur. Il n'est valable que pour un an.

Les passeports à l'intérieur ont donné, en 1859, 227,962 fr. et les passeports à l'étranger 372,790 fr.[1]. 1864 a rendu seulement 83,620 fr. pour l'intérieur et 135,060 pour l'étranger. La dispense du passeport a été concédée par voie de réciprocité entre la France d'un côté, l'Angleterre, la Belgique, la Hollande, la Suède, le Danemark et l'Espagne de l'autre.

En Russie, tout étranger voulant exercer une industrie ou un commerce quelconque, est assujetti à se pourvoir d'un passeport de 10 roubles (40 fr.). Pour voyager à l'extérieur, le prix est de 60 roubles.

Ce prix considérable des passeports explique le chiffre de 1,943,000 roubles porté pour le produit de cette branche de revenus, au budget russe de 1862[2].

Il y a là une certaine entrave fiscale sérieuse apportée à ce droit *d'aller et de venir* discuté lors des délibérations sur la Constitution française de 1848.

Le droit sur les passeports paraît avoir été non moins con-

[1] Voy. le *Moniteur* du 8 mars 1862.
[2] Journal *le Nord* du 12 février 1862.

Digitized by Google

sidérable pour le trésor russe il y a quelques années, si nous nous en rapportons à un état de recettes de la Russie en 1852, publié dans la revue anglaise de Westminster [1], où ce droit est porté comme donnant un produit de 7,500,000 roubles par la réunion des passeports avec les patentes des guildes commerciales, ces patentes évaluées isolément à 5,200,000 roubles de produit dans le budget de 1862.

Un projet de loi relatif à l'abolition des passeports en Prusse, présenté récemment à la chambre des députés de ce royaume, rend les passeports, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, facultatifs pour les Prussiens et pour les étrangers. L'article 6 fixe les droits de confection à 15 silbergros pour les passeports à l'étranger et à 5 silbergros pour les passeports à l'intérieur, outre le timbre de 15 ou de 5 silbergros prescrit par la loi du 7 mars 1822.

Outre le droit à la délivrance du passeport il y a pour les nationaux voyageant à l'étranger des droits de visa à acquitter dans les chancelleries étrangères; ces droits sont en voie de suppression, comme le constate une note insérée dans le *Moniteur* du 4 octobre 1866 [2].

[1] Janvier 1856.

[2] Désireux d'améliorer le régime actuel des passeports, et de faciliter ainsi le développement des relations internationales, l'Empereur a décidé, par un décret récemment rendu sur la proposition du ministre des affaires étrangères, que les sujets français qui auraient à réclamer des chancelleries diplomatiques ou consulaires de France à l'étranger la délivrance ou le visa d'un passeport seraient exemptés du payement de la taxe précédemment exigée, et que la même immunité serait accordée aux sujets de celles des puissances qui nous concéderaient la réciprocité.

Déjà un certain nombre de gouvernements étrangers ont accueilli les ouvertures qui leur ont été faites, et les voyageurs français se trouvent, dès à présent, affranchis de la taxe afférente au visa de leurs passeports dans les chancelleries diplomatiques ou consulaires d'Autriche, de Bade, de Bavière, de Belgique, de Danemark, d'Espagne, de Grande-Bretagne, de Hesse-Grand-Ducale, des Pays-Bas, de Prusse, de Saxe, de Suède et Norvége, de Suisse, de Venezuela et de Wurtemberg.

Les voyageurs originaires de ces divers Etats sont admis à titre de réciprocité, à jouir, comme les sujets de l'Empereur, de la même exemption dans les chancelleries diplomatiques ou consulaires de France à l'étranger.

Digitized by Google

ARTICLE 4.

PERMIS DE CHASSE.

Le permis de chasse n'est ni le simple prétexte d'un impôt ni une vaine formalité : il n'est remis qu'entre des mains présumées incapables d'en faire un mauvais usage.

L'impôt qui atteint le permis de chasse peut être considéré comme portant sur l'acte administratif qui autorise la chasse ou sur le fait de la chasse elle-même, ce fait qui est encore, en divers pays, l'objet d'un droit régalien, soit quant à son profit entier, soit quant à son exercice sous réserve de la redevance pour le propriétaire[1].

L'article 5 de la loi du 3 mai 1844 fixe le droit sur le permis de chasse, en France, à 25 fr., dont 15 fr. pour l'État et 10 fr. pour la commune.

Ce droit paraît un peu élevé; cependant il n'est pas au-dessus des facultés de ceux qui se livrent ordinairement à l'exercice et au plaisir, souvent si coûteux et si somptueux, de la chasse, et d'un autre côté il est quelquefois gênant pour les braconniers et les gens sans aveu qui pourraient chercher à obtenir le permis de chasse. Une autre garantie qui accroit le petit profit pour le trésor de cette somme, résulte de ce que le permis est personnel et doit être renouvelé tous les ans.

Les permis de chasse ont donné au Trésor, en 1859, 3,732,255 fr., et en 1864, 4,402,020 fr. On voit par là que la chasse a d'assez nombreux adeptes.

[1] Rau, § 192 et suiv.

Digitized by Google

On a proposé de rendre le prix du permis de chasse proportionnel au nombre des chiens employés à cet exercice [1]. Peut-être l'existence d'une taxe sur les chiens rend-elle cette proportion en partie sans objet. C'était tendre, du reste, à l'élévation de la taxe. Le conseil général d'un département, au contraire, paraissait en désirer naguère la diminution en demandant, en 1859, que le permis de chasse fût abaissé à 10 fr. pour la chasse aux petits oiseaux [2]; mais c'était sans doute dans l'intérêt de l'agriculture, pour les époques des semailles et des récoltes, plutôt que par égard pour le tarif, qui jusqu'à présent n'a point paru trop élevé.

En Angleterre [3], d'après la loi de 1831 qui a aboli les restes de dispositions féodales relatives au droit de chasse, toute personne autorisée préalablement par une décision des juges, peut obtenir une *licence* ou *patente*, à l'effet d'acheter ou de vendre du gibier. Le prix de cette licence est de 50 fr., plus 1 fr. 25 c. que le patenté paye au collecteur des *assessed-taxes*.

Quiconque achète du gibier d'une personne non pourvue d'une patente spéciale est passible d'une amende de 125 fr., sans les frais, par tête de gibier.

Les marchands patentés pour la vente du gibier ne peuvent, sous peine d'une amende de 250 fr., frais compris, en acheter que des titulaires de permis de chasse ou de gardes-chasse dûment autorisés.

Ce permis est délivré, pour la saison, par le greffier de paix du comté ou du district. Indépendamment de la rétribution qui vient, sur cet objet comme sur les autres, grossir les émoluments du greffier, le prix du certificat payé aux

[1] Lettre de M. Lançon aux conseils généraux en 1858.

[2] *Analyse des vœux des conseils généraux* de 1859 (Imp. Paul Dupont), p. 31.

[3] *Histoire financière de la Grande-Bretagne*, par Bailly, t. Ier, p. 606, et le *Cabinet Lawyer*, p. 525.

Digitized by Google

assessed-taxes est, pour les particuliers et pour les gardes-chasse qui ne sont pas déjà imposés comme domestiques, de 91 fr. 85 c., et pour les gardes-chasse déjà imposés comme domestiques, de 31 fr. 25 c.

D'après M. Philippon [1], le système des taxes établies en 1860 dans le canton de Vaud, par la loi du 18 mai 1859, comporte, outre une taxe spéciale de 10 fr. par chaque chien, un impôt distinct sur la chasse, d'après les bases suivantes :

Sans chien, 10 fr.

Avec un chien, 20 fr.

Avec deux ou trois chiens, 40 fr.

Avec un plus grand nombre de chiens, 200 fr.

Il y a quelques prescriptions particulières pour le permis de chasse à la bécasse, pour le permis de chasse avec un filet, et pour la chasse au fusil sur les lacs.

[1] *Des impôts dans le canton de Vaud*, p. 10 et 124.

Digitized by Google

ARTICLE 5.

DROITS DE SCEAU.

Diverses concessions de l'autorité publique donnent lieu à des perceptions fiscales qui portent le nom de *droits de sceau*.

Avant la révolution de 1789, et dès le XVIIe siècle, les lettres d'annoblissement accordées par le roi payaient un droit destiné à tenir lieu, en partie du moins, des impôts dont le nouvel anobli se trouvait exempté par suite des priviléges de la noblesse. La chambre des comptes fixait le montant de ce droit. Il y avait en outre une certaine somme dite aumône, parce qu'elle était employée en œuvres pieuses, perçues à la même occasion[1].

Les droits de sceau ont été fixés par diverses lois, suivant le tableau ci-après, dont je dois la communication à l'obligeance de M. Lascous lorsqu'il était secrétaire général du ministère de la justice.

[1] Voy. Dalloz, *Répertoire de jurisprudence*, t. XXXII, p. 500.

Digitized by Google

Droits perçus au Bureau du Sceau.

NATURE DES DEMANDES.	DROIT DE SCEAU.	ENREGISTREMENT ET DÉCIME.	DROIT DU RÉFÉRENDAIRE.	TOTAL.	DATES DES LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS, ETC.
Dispenses pour mariage. de parenté	200 fr.	44 fr.	50 fr.	294 fr.	Ordonnance du 8 octobre 1814, art. 4 et 5. — Loi du 28 avril 1816, art. 55. — Loi du 21 avril 1832, art. 1er (qui ne mentionne pas les dispenses d'alliance).
Dispenses pour mariage. d'alliance (1)	200	44	50	294	
Dispenses pour mariage. d'âge	100	22	50	172	
Changement et addition de noms	600	Néant.	50 (2)	650	Loi du 20 juillet 1837, art. 12, et 21 avril 1832, art. 1er. — Décision minist. du 21 mai 1838.
Autorisations de servir à l'étranger	500	110 fr.	50	660	Ordonnance du 8 octobre 1814, art. 4 et 5. — Loi du 28 avril 1816, art. 55; loi du 20 juillet 1837, art. 12; loi du 21 avril 1832, art. 1er.
Autorisations de se faire naturaliser *id.*	500	110	50	660	
Naturalisations	100	22	50	172	Ordonnance du 8 octobre 1814. — Loi du 28 avril 1816. — Loi du 21 avril 1832. — Loi du 7 août 1830, art. 17.
Admissions à domicile en France	100	22	50	172	
Réintégration dans la qualité de Français	100	22	50	172	Loi du 20 juillet 1837, art. 12. — Loi du 21 avril 1832, art. 1er.
Concession de titres — Duc	15,000	3,300	300	18,600	Ord. du 18 juin 1817. — Loi du 28 av. 1816.
Concession de titres — Marquis	6,000	1,320	150	7,470	Ordonnance du 8 octobre 1814. — Loi du 28 avril 1816.
Concession de titres — Comte	6,000	1,320		7,470	
Concession de titres — Vicomte	4,000	880		5,030	
Concession de titres — Baron	3,000	660		3,810	
Concession de titres — Chevalier	60	13 20	50	123 20	
Transmission en ligne directe des titres conférés, confirmés, renouvelés ou reconnus *depuis* 1814.	Le tiers du droit de concession.	Néant. Le droit d'enregistrement n'ayant été établi que par la loi du 28 avril 1816, postérieure au décret du 4 mai 1809.	Le tiers du droit de concession.	Le total des droits de sceau et de référendaire.	Décret du 4 mai 1809, art. 14.
Transmission en ligne directe des titres conférés par Napoléon Ier, quand il n'y a pas eu reconnaissance, renouvellement ou confirmation sous les gouvernements postérieurs.	Duc, 200 f. Comte, 133 f. 84 Baron, 66 f. 67 Chevalier, 20 f.	Néant.	Le tiers du droit de concession.	300 fr. 183 34 116 67 36 67	Décret du 4 mai 1809, art. 14.

Digitized by Google

2e ampliation de lettres-patentes ou décrets.	Duc.	24 f.	Néant.	Néant.	Néant.	2e décret du 3 mars 1810, art 28 et 29. — Ordonnance du 10 février 1824 (pour les marquis et vicomtes).
	Marquis et Comte.	18				
	Vicomte et Baron.	12				
	Chevalier.	6				
Confirmation et maintenues de titres.		1/4 du droit de concession.	1/4 du droit de concession.	1/4 du droit de concession.	1/4 du droit de concession.	Ordonnance du 12 mars 1817.
Transmission de titre hors de la ligne directe.		Droit de concession.	Droit de concession.	Droit de concession.	Droit de concession.	Ordonnance du 17 janvier 1819.
Adoption pour transmettre un titre.	au moment de la délivrance de l'autorisation.	1,000 f.	220 f.	100 f.	1,320 f.	Loi du 28 avril 1816 (pour l'enregistrement et le 10e). Ordonnance du 23 mai 1821.
	pour l'investiture de l'adopté après le décès du titulaire.	Moitié du droit de concession.	Moitié du droit de concession.	Moitié du droit de concession.	Moitié du droit de concession.	
Autorisation de porter en France un titre étranger.		Droit de concession.	Droit de concession.	Droit de concession.	Droit de concession.	Décret du 5 mars 1859.
Transmission d'une dotation affectée à un titre.		1/5 d'une année du revenu de la dotation et le droit de transmission du titre en ligne directe	Néant.	Droit de transmission en ligne directe.	Droit de transmission en ligne directe.	Décret du 4 mai 1809, art. 14.
Transmission de dotation sans titre.		Le cinquième d'une année du revenu et 25 f. pour frais d'expédition du brevet d'investiture.	Néant.	Néant.	Néant.	Décret du 4 mai 1809, art 14. 2e décret du 3 mars 1810, art. 2.
Concession d'armoiries aux villes.	1re classe.....	600 f.	132 f.	100 f.	832 f.	Loi du 28 avril 1816, art 55.
	2e —	400	88	50	538	
	3e —	200	44	25	269	
Renouvellement d'armoiries aux villes.	1re classe.....	150	33	40	223	Loi du 28 avril 1816, art 55.
	2e —	100	22	30	152	
	3e —	50	11	20	81	

NOTA. — Le budget de 1863, exécutoire sur ce point, le 4 juillet 1862, a prescrit la perception d'un second décime du droit d'enregistrement. (Jusqu'au 31 décembre 1864, ce droit sera maintenu en exécution du nouveau budget.) Le tableau qui précède ne comprend pas ce second décime.

(1) Celles d'*alliance* créées par la loi du 16 avril 1832, n'ont pas été distinguées d'abord de *celles de parenté*. La loi du 21 du même mois le prouve par son silence, car on ne pouvait vouloir affranchir les unes du droit qui frappe les autres. La distinction est un fait administratif postérieur.

Digitized by Google

Aucune expédition de lettres patentes ne peut être délivrée par le conseil du sceau des titres que le droit d'enregistrement n'ait préalablement été payé.

Toutefois, aux termes de la loi du 21 avril 1832 (art. 1er), la remise de tout ou partie des droits de sceau pour la délivrance des lettres de naturalité et des dispenses d'âge et de parenté pour mariage, peut être accordée par ordonnance ou décret, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, lorsque les impétrants ont justifié qu'ils sont hors d'état de payer les droits fixés par la loi du 28 avril 1816.

Le droit d'enregistrement, en pareil cas, est aussi réduit proportionnellement à la remise prononcée sur le droit de sceau.

Le produit des droits de sceau et des droits d'enregistrement qui y sont relatifs s'est élevé, en 1850, à 80,000 fr.[1], et en 1859, à 205,404 fr. Ce produit est porté à 481,374 fr. dont 300,701 recouvrés dans le compte de 1860[2], et à 470,495 fr. dont 236,893 recouvrés en 1864.

Le montant des remises faites sur les droits dus dans cette même année 1860 s'élevait à 180,522 fr.

Des droits analogues à nos droits de sceau particulièrement pour les concessions de titres nobiliaires, ont dû se présenter assez naturellement à la pensée des législateurs financiers, bien qu'ils ne puissent être l'objet d'un espoir de revenu sérieux pour le Trésor d'aucun pays.

Nous voyons au budget italien de 1862 une somme de 646 livres figurer sous le titre de : *Tasse di ammessione alla nobilta ed alla cittadinanza* (Toscana)[3].

[1] *Système financier de la France*, par M. d'Audiffret, t. Ier, p. 136.

[2] Compte de 1860, p. 137. Les dispenses d'alliance ont donné à elles seule 446,374 fr., en 1860.

[3] P. 368 de l'*Annuario* souvent cité.

Digitized by Google

ARTICLE 6.

DROITS UNIVERSITAIRES.

Les *droits universitaires* se justifient par la règle qui admet que certains services rendus soient acquittés, autant que possible, par la main qui en recueille les avantages.

Certaines redevances universitaires perçues sur les établissements d'instruction non appartenant à l'État étaient autrefois le signe du monopole auquel était soumis, en principe plutôt qu'en fait, l'enseignement en France. Elles avaient été abolies avant les réformes de 1850, dans le régime de l'enseignement de notre pays.

Les produits universitaires se réduisent maintenant aux droits payés pour les cours et les examens des élèves aux diverses facultés.

Les inscriptions prises à l'école de médecine, pour recevoir le grade de docteur en médecine, étaient payées, il y a quelques années, les quinze premières 50 fr., et 35 fr. la dernière, total 785 fr. Si nous ajoutons à cette somme les droits de chaque examen, qui était de 30 fr. et qui se répétait cinq fois, et 65 fr. pour la thèse, on arrivait en tout au chiffre de 1,000 fr. Maintenant le prix des examens de doctorat et de la thèse a été élevé de manière à ce que le déboursé total est de 1,260 fr.

Pour recevoir le diplôme de docteur en droit, il fallait, il y a quelques années, huit inscriptions dont le prix était de 15 fr. chacune; pour le grade de bachelier, ensemble

Digitized by Google

120 fr.; douze inscriptions de 15 fr. pour la licence, soit 180 fr., et seize pour le doctorat, soit 240 fr. En outre deux examens nécessaires pour le grade de bachelier, 120 fr.; deux pour la licence, 90 fr. chaque, 180 fr., et deux du même prix pour le doctorat. Il était versé de plus au secrétariat de l'école, pour l'acte public de la licence, 120 f., et autant pour celui du doctorat. Enfin la délivrance du diplôme coûtait 86 fr. pour le grade de bachelier, 128 fr. pour celui de licencié, et 148 fr. pour celui de docteur, soit 326 fr. ensemble. En résumé, les frais universitaires, tout compris, s'élevaient à 326 fr. pour l'obtention du grade de bachelier; à 814 fr. pour y joindre la licence, et à 1,322 fr. pour arriver jusqu'au doctorat.

Aujourd'hui et depuis 1844 le tarif des rétributions obligatoires à la Faculté de droit est le suivant :

Pour parvenir à la licence :

12 inscriptions trimestrielles à 30 fr. chaque.		360 »
(L'élève est en outre tenu de prendre, chaque trimestre, sur les registres de la Faculté des lettres, une inscription dont les droits sont de 10 fr.)		
1er examen de baccalauréat.	60 fr., certificat d'aptitude, 40 fr., ensemble	100 »
2e examen	60 fr., certificat d'aptitude, 40 fr., diplôme 100 fr., ensemble	200 »
1er examen de licence . .	60 fr., certificat d'aptitude, 40 fr., ensemble.	100 »
2e examen	60 fr., certificat d'aptitude, 40 fr., ensemble.	100 »
Thèse de licence. . . .	100 fr., certificat d'aptitude, 40 fr., diplôme 100 fr., ensemble	240 »
Total des frais pour la licence		1,100 »

Pour parvenir au doctorat :

4 inscriptions à 30 fr. chaque.		120 »
1er examen, 60 fr., certificat d'aptitude, 40 fr., ensemble		100 »
2e examen, 60 fr., certificat d'aptitude, 40 fr., ensemble		100 »
Thèse,	100 fr., certificat d'aptitude, 40 fr., diplôme, 100 fr. ensemble.	240 »
Total des frais pour le doctorat.		560 »

Les droits de certificat d'aptitude et de diplôme sont im-

Digitized by Google

médiatement remboursés aux étudiants qui n'ont pas été jugés admissibles.

Les droits universitaires produisaient environ 3 millions par an, d'après M. d'Audiffret[1]; le budget de 1862 les évaluait à 2,600,000 fr. à peu près, et d'après le compte des recettes de 1864, ils se sont élevés pour cette année-là à 3,293,845 francs. Ils ne sont, en France, que le prix parfois incomplet du service rendu par les professeurs et examinateurs, et dont il leur est tenu compte par l'État. Aussi a-t-on pu, à certain moment, et par la loi du 14 juin 1854, rapportée récemment à cet égard, faire des recettes et dépenses de certains établissements universitaires un budget spécial. Sous ce rapport, le caractère d'impôt n'existe pas en France dans les perceptions de cette nature. On comprend cependant qu'il pourrait y avoir dans ces droits une occasion de légers bénéfices en certains cas ou en certains pays, sur les recettes de l'enseignement supérieur, et en France même les produits de certaines facultés sont supérieurs à leurs dépenses et *vice versâ*.

Les *Tasse del publico insignamento* donnent 887,700 livres au budget italien de 1862[2]. J'ignore leur relation avec les dépenses correspondantes de l'État.

[1] *Système financier*, t. I, l. I, p. 141.
[2] *Annuario* et p. 384.

Digitized by Google

ARTICLE 7.

PERMISSIONS D'USINES ET DE PRISES D'EAU.

Certaines autorisations administratives sont encore soumises à une redevance. Ainsi la loi du 16 juillet 1840 (art. 8) autorise la perception de taxes pour permissions d'usines et de prises d'eau temporaires, toujours révocables sans indemnité, sur les canaux et rivières navigables. Le conseil d'État avait refusé son approbation à toute espèce de taxe, parce que le budget n'en avait pas autorisé la perception. La taxe est depuis 1840 légitimement due.

Le conseil d'État est saisi actuellement d'un projet de décret tendant à régler l'assiette des redevances pour permissions d'usines et de prises d'eau [1].

[1] Les principaux articles de ce projet sont les suivants :

ART. 1er. Les redevances dont la perception est autorisée par les lois de finances ci-dessus visées, peuvent être appliquées, d'après les règles et suivant les exceptions ci-après déterminées, à toutes les prises d'eau faites en vertu d'autorisations administratives, dans les canaux et rivières navigables et flottables qui appartiennent au domaine public et ayant pour objet :

1° La mise en jeu des moulins et usines ;

2° L'irrigation des terres ;

3° L'agrément ou l'arrosage des propriétés particulières, la mise en jeu des machines à vapeur ou autres établissements industriels n'utilisant pas la chute des eaux puisées ou dérivées ;

4° L'alimentation et les besoins domestiques.

Ces redevances sont indépendantes des taxes imposées aux établissements métallurgiques en vertu de l'article 75 de la loi du 21 avril 1810, ainsi que des charges qui incombent aux propriétaires d'usines ou de prise d'eau, par application de l'article 34 de la loi du 16 septembre 1807, dans les dépenses annuelles d'entretien ou de réparation des levées, barrages, pertuis, écluses, etc., qui

Digitized by Google

ARTICLE 8.

DROIT DE VÉRIFICATION DES POIDS ET MESURES.

L'uniformité des poids et mesures, longtemps désirée, fut établie en France par le décret de l'Assemblée constituante du 26 mars 1791. Ce système, tantôt confirmé par la loi du

servent à la fois à la navigation et à l'alimentation desdites usines ou prises d'eau.

ART. 2. Ne sont point passibles de redevances, en tant qu'ils sont maintenus dans l'état de jouissance où ils ont été originairement créés ou autorisés :

1° Les moulins, usines et prises d'eau dont l'existence est antérieure à l'ordonnance de février 1566 ou à la déclaration de navigabilité des cours d'eau sur lesquels ils sont placés, et ceux qui auraient été légalement établis avant la réunion à la France des provinces dans lesquelles lesdits moulins, usines ou prises d'eau se trouvent compris :

2° Les établissements de même nature qui ont été acquis de l'État ou autorisés par lui à titre onéreux, et notamment ceux qui ont fait l'objet de ventes nationales;

3° Ceux qui sont munis d'un titre d'autorisation, sans réserve particulière en ce qui touche la redevance.

Mais des redevances sont applicables aux mêmes établissements dans la proportion des avantages résultant des concessions supplémentaires qui leur seraient accordées.

ART. 3. Les redevances sont évaluées, savoir :

1° Pour les usines :

A la deux-centième partie (1/2 p. °/₀) de la valeur vénale de la force motrice brute dans chaque localité ou à un dixième (1/10) de la valeur locative de cette force, sans que dans aucun cas le chiffre servant de base d'estimation puisse descendre au-dessous de 5 francs par cheval-vapeur de force brute;

2° Pour les prises d'eau servant aux irrigations :

Au dixième (1/10) de l'augmentation brute de revenu due à l'emploi des eaux concédées, après avoir retranché de cette augmentation l'intérêt à six pour cent (6 p. °/₀) des dépenses de premier établissement (barrages, prises d'eau, porteurs, fossés de colature, etc.), ainsi que le prix annuel d'entretien de ces ouvrages;

3° Pour les prises d'eau sans barrages servant à l'agrément ou à l'arrosage des

Digitized by Google

18 germinal an III et par celle du 19 brumaire an VII, tantôt amoindri par le décret du 12 février 1812, reçut une nouvelle consécration par la loi du 4 juillet 1837, qui fixa le 1er janvier 1840 pour limite de la tolérance accordée aux anciennes mesures. Aujourd'hui le système métrique régit toutes les mesures, à l'exception du temps, qui est rentré, depuis le commencement du siècle, sous les règles du calendrier grégorien.

Mais cette uniformité ne pouvait avoir d'heureuses conséquences qu'autant que les mesures seraient invariables et que les unités de mesure, par conséquent, seraient vérifiées et contrôlées dans l'intérêt de tous.

La vérification des poids et mesures a donc été établie par les ordonnances des 18 décembre 1825, 21 décembre 1832 et 17 avril 1839. Le tarif des droits à percevoir pour cette vérification a été fixé par une circulaire ministérielle du 30 août suivant. Ces droits étaient, dans le principe, perçus par les vérificateurs eux-mêmes, pour leur propre compte; ils ne s'élevaient pas à plus de 600,000 fr. et se trouvaient absorbés par les frais de surveillance. Depuis 1825 ces droits sont rentrés au budget. Le recouvrement en est fait en vertu de rôles dressés par les agents des finances.

Les poids et mesures sont soumis à une première vérification entre les mains de ceux qui les fabriquent [1], mais cette vérification est gratuite [2]. Elle est, au contraire, onéreuse

propriétés, et pour celles destinées à la mise en jeu des machines à vapeur ou autres établissements industriels;

A une taxe annuelle de dix centimes (0 fr. 10 cent.) par mètre cube d'eau qui pourra être puisé ou dérivé en vingt-quatre heures, toute fraction de mètre cube étant comptée pour un mètre;

4° Pour les prises d'eau sans barrages destinées à l'alimentation ou aux besoins domestiques :

A une taxe fixe de un franc (1 fr. 00 c.) pour constater les droits de l'État, quel que soit le volume des eaux concédées.

[1] Art. 10, 11, 12 et 23 de l'ordonnance de 1839.

[2] Art. 46.

Digitized by Google

pour les débitants et varie, suivant les mesures de longueur, de capacité et de poids, depuis 75 c. jusqu'à 5 fr. Ces droits sont réduits d'un dixième pour les communes où la vérification et la perception du droit sont annuelles[1]; les établissements publics sont également soumis à cette vérification, mais ils sont exemps du droit à percevoir[2].

La vérification des poids et mesures, en France, a produit, en 1839, 1,444,481 fr. Elle était portée pour 1,467,000 fr. seulement au budget de 1862 et au compte des recettes de 1864 elle figure pour 1,614,672 fr. La dépense correspondante ne s'élève pas tout à fait à 900,000 fr.[3]. Il y a donc un bénéfice pour l'État, bénéfice qui constitue un petit impôt.

En Italie, les droits de vérification des poids et mesures ont produit, en 1865, 1,032,620 fr. 29 c., somme qui se décompose ainsi entre les diverses provinces :

Piémont	146,413 liv.	70
Ligurie	53,852	05
Lombardie	140,420	»
Émilie	82,391	95
Ombrie	19,125	85
Marches	35,365	10
Toscane	99,230	90
Abruzzes et Molise	43,545	»
Campanie	118,499	93
Pouille	65,502	50
Basilicate	13,296	49
Calabre	44,626	85
Sicile	139,438	97
Sardaigne	30,911	»
Total	1,032,620 liv.	29

Le nombre des fabricants de poids et de mesures s'élève à 2,869 pour tout le royaume.

[1] Ordonnance du 18 décembre 1825.

[2] Art. 21 de l'ordonnance du 28 mai 1838.

[3] 869,333 francs sont inscrits au chapitre xv du compte des dépenses du ministère de l'Agriculture et du Commerce pour l'exercice 1864.

Digitized by Google

ARTICLE 9.

DROITS DE VISITE DES PHARMACIES.

On peut ajouter à notre énumération des taxes sur certains services administratifs les droits de visite chez les pharmaciens, droits qui ont quelque analogie avec ceux qui sont perçus pour la vérification des poids et mesures. « Il est payé pour frais de visite 6 fr. par chaque pharmacien et 4 fr. par chaque épicier et droguiste. Cette taxe, dont on avait d'abord contesté la légalité, a été comprise au budget de 1818 et dans ceux des années suivantes[1]. » On assure que son produit, dans les budgets départementaux auxquels il appartient, est habituellement inférieur aux dépenses des visites. Ce qui permet d'y voir cependant une taxe, c'est que la vérification peut paraître plutôt dans l'intérêt du public que dans celui des pharmaciens eux-mêmes. M. de Hock fait observer que si, en règle générale, les contrôles d'intérêt public ne doivent pas s'exercer aux frais de ceux qui les subissent, cependant on peut comprendre ici une exception, le débiteur de la redevance s'y étant soumis à l'entrée dans sa profession[2].

[1] *Dictionnaire d'administration*, au mot PHARMACIEN.
[2] *Die abgeben und Schulden, etc.*, p. 256.

Digitized by Google

ARTICLE 10.

DROITS DE MARQUE DES MATIÈRES D'OR ET D'ARGENT.

Les matières d'or et d'argent ne se trouvant presque jamais, dans la nature, à l'état de pureté, mais seulement combinées dans des proportions plus ou moins fortes avec divers métaux d'une valeur beaucoup moindre, la détermination de la quantité précise des matières étrangères alliées à ces deux métaux précieux a une double importance au point de vue de l'intérêt du commerce et au point de vue surtout de la sûreté des transactions. Or cette détermination offre des difficultés sérieuses, et il serait impossible pour le particulier, acheteur ou vendeur, qui a besoin de la connaître d'une manière précise, de se livrer aux opérations chimiques nécessaires à cet effet. L'État a donc pu, avec quelque utilité, se charger de ce soin pour le bien général et *garantir le titre* des ouvrages d'or ou d'argent, c'est-à-dire la quantité d'or ou d'argent pur contenu dans ces ouvrages. « C'est dans l'intérêt public et afin d'assurer la fidélité du titre des ouvrages d'or et d'argent, bien plus que dans la vue de créer une ressource à l'État, qu'a été institué le droit de garantie[1]. »

L'État rendait en effet un service : il devait en percevoir la rémunération. Le *droit de garantie* ainsi établi existait d'ailleurs depuis longtemps en France, bien que sous une forme un peu différente et aussi sous un autre nom. Il y

[1] *Rapport au roi sur l'administration des finances*, éd. in-4°, p. 112.

Digitized by Google

avait même autrefois le droit de marque de la vaisselle d'étain, cité comme existant sous Louis XIV [1].

Un droit de *remède* avait été établi sous Henri III par un édit de 1577 ; il était ainsi nommé parce qu'il devait rendre aux ouvrages d'orfévrerie le prix que leur ôtait l'alliage ou remède. Un droit de 3 sous par once d'orfévrerie fut perçu comme droit de remède à partir de 1631, et on y substitua les *droits de marque et de contrôle* par déclaration du 31 mars 1671. Ces droits, plusieurs fois modifiés, étaient de 6 livres 6 sous par once d'or, et de 10 sous 6 deniers par once d'argent lorsqu'intervint la loi de 1790, qui abolit tous les impôts indirects.

La loi du 19 brumaire an VI rétablit cet impôt sous le nom de *droit de garantie*, et le fixa à 22 fr. par hectogramme d'or et à 1 fr. 10 c. par hectogramme d'argent (art. 21). Dans chacun des budgets de l'an V et de l'an VI le produit des droits de garantie fut évalué à 500,000 fr. [2].

L'affinage des matières d'or et d'argent, considéré comme dépendance immédiate des monnaies, était assujetti à certains droits dont le produit s'affermait.

Le prix du bail des affinages de Paris, Lyon et Trévoux, expiré avec l'année 1787, n'était que de 82,100 livres ; à partir de 1788, la ferme en fut portée à 120,000 livres.

De ce que le trésor royal réalisait un moindre produit avant cette dernière époque, il ne faut pas conclure que les droits rendaient moins, mais seulement qne les fermiers gagnaient davantage. On peut donc adopter la somme de 120,000 livres pour terme moyen des droits que levait annuellement l'affinage [3].

De nos jours les lingots d'or et d'argent, avant de pouvoir

[1] *Haro sur le papier timbré*, par Néel (Paris, 1862), p. 30.
[2] Lois du 16 brumaire an V et du 9 vendémiaire an VI.
[3] Bailly, *Histoire financière de la France*, t. II, p. 386.

Digitized by Google

être mis dans le commerce, payent pour l'affinage un droit de garantie de 8 fr. 18 cent. par kilogramme d'or, et de 2 fr. 4 cent. par kilogramme d'argent.

Les lingots dits de *tirage* sont soumis à un droit de 82 centimes par kilog.[1], mais ce droit a été ensuite augmenté de 1 centime par franc par l'arrêté du 6 prairial an VII.

Ce droit de garantie, fort modique eu égard à la valeur des matières qui le supportent, et dont le produit annuel ne s'élevait pas en 1830 au delà de 1,400,000 francs, n'est perçu qu'après que les ouvrages ont été essayés et empreints du signe qui met l'acheteur à l'abri de tout préjudice. Ces signes conventionnels désignent trois titres différents pour l'or et deux pour l'argent : cette division a paru suffisante. Les droits de garantie, classés parmi les contributions indirectes, rapportent aujourd'hui comme en 1862 environ 3,100,000 fr.[2], par suite de l'extension qu'ont prise, avec le luxe général, l'orfévrerie et la bijouterie, d'ailleurs favorisées par la loi du 10 août 1839, qui accorde la faculté de s'affranchir de la marque et de l'impôt sur tous les ouvrages de manufactures destinés à l'exportation.

M. de Hock remarque que les droits de garantie des matières métalliques précieuses (*Punzirungs-gebühr*) se justifient par la valeur qu'ils ajoutent aux matières dont le titre est vérifié :

« Du reste, dit-il, le droit de garantie a été souvent appliqué à d'autres buts que celui de compenser un travail accompli par l'État. Il a été souvent combiné de manière à constituer un impôt de luxe sur l'usage de l'argenterie, et, comme on s'en flattait, à attirer des métaux précieux à la fonte et au monnayage de l'État, en imposant aux particuliers une lourde charge pour leur conservation. Toutes les fois qu'il a

[1] Loi du 19 brumaire an VI.

[2] V. budget de 1862 et compte de 1864. En 1859 le produit fut de 2,837,384 fr. et 50,977 fr. pour les argues impériales.

Digitized by Google

été employé ainsi, même en France, dans la Terreur, soutenu par les cris à la lanterne et par la guillotine, il est resté sans succès [1]. »

Le droit de garantie sur l'or, l'argent et l'étain figure dans les finances suédoises pour un revenu qui a été, en 1850, de 12,698 ridales [2]. L'impôt est nommé *kontroll-stampelmedel*, ou timbre de contrôle. Son origine remonte au milieu du XVIIIe siècle.

En Suisse, dans le canton de Genève, qui compte la bijouterie parmi ses industries les plus importantes, la surveillance du titre existe sans aucun mélange d'institution fiscale.

En Angleterre, il est un très-petit nombre d'ouvrages considérés comme indispensables dont le titre est déterminé par la loi. Pour le reste la liberté est entière.

Dans les Pays-Bas, le droit de garantie des matières d'or et d'argent figurait pour 125,000 florins, non compris 13 centimes additionnels, dans le budget de 1849 [3].

En Belgique, la prévision pour 1866 a été de 242,000 fr.

[1] *Die œffentlichen abgeben und Schulden, etc.*, p. 257.
[2] *Rapport de M. Rathsman*, p. 39.
[3] Engels, p. 349.

Digitized by Google

ARTICLE 11.

DROIT SUR LA FABRICATION DES MONNAIES.

Après l'impôt de garantie sur les objets d'or et d'argent et sur la vérification des poids et mesures se présente naturellement à l'examen, tant à cause de l'identité de la matière imposée que du caractère dont elle est revêtue, la taxe quelquefois perçue sur la fabrication des monnaies.

Le monnayage n'est pas, en effet, abandonné à la libre concurrence. « On sait que dans tous les pays l'autorité publique s'est réservé l'exercice exclusif de ce genre de manufacture; soit qu'à la faveur du monopole elle ait voulu se procurer un bénéfice extraordinaire, comme celui qu'elle tire en certains lieux du monopole du tabac; soit plutôt qu'elle ait voulu offrir à ses sujets une garantie plus digne de leur confiance que celle que leur donnerait une manufacture appartenant à des particuliers [1]. » C'est le prix de ce service que l'État réclame sous le nom de droit de monnayage, de *brassage*, ou de fabrication des monnaies; mais il ne faut pas le confondre avec le droit de *seigneuriage*, qui n'était autre chose que la retenue faite arbitrairement, en certains temps, par les princes sur les métaux portés à leurs ateliers pour y être monnayés. Ce droit, lorsqu'il ne produisit pas suffisamment au gré de certains souverains, fut converti en une sorte de faux monnayage par suite de l'introduction d'un alliage plus fort dans les pièces d'or et d'argent. C'était une

[1] Say. *Traité d'Économie politique*, p. 249.

Digitized by Google

altération des monnaies plutôt qu'un droit perçu sur leur fabrication. Ces excès se produisirent notamment sous les règnes de Louis X, de Charles VI, etc.

Les premières réformes à cet égard furent faites sous le ministère de Colbert, qui alla jusqu'à convertir gratis en monnaies françaises les monnaies étrangères en circulation dans le pays. Mais à cette libéralité succéda peu à peu l'accroissement de la taxe.

Un tarif en vigueur dès 1771, suivant Necker[1], fixait le droit de seigneuriage à 1 $\frac{995}{1000}$ p. 100 sur l'argent et à 1 $\frac{167}{1000}$ sur l'or. Le brassage était, pour l'argent, de 14 $\frac{6}{10}$ sur mille, et, pour l'or, de 2 $\frac{8}{10}$ sur mille. Dans le compte général des revenus et des dépenses fixes au 1er mai 1789, remis par le premier ministre des finances au Comité des finances de l'Assemblée nationale, on trouve les revenus du monnayage mentionnés ainsi qu'il suit :

Bénéfices des monnaies.				500,000 fr.
Droit de seigneuriage par marc :				
—	sur l'or	18 l.	» s.	3 d.
—	sur l'argent	»	10	6
—	sur le cuivre	»	1	4

Le gouvernement de la Convention, en changeant l'unité de monnaie, continua à percevoir un droit sur la fabrication, mais seulement pour en couvrir les frais et les déchets. La taxe rentrait dès lors dans un simple caractère rémunératoire. Ce droit, réduit d'un tiers en 1835, fut jusqu'en 1850 de 10 grammes par kilogrammes pour l'argent, soit 1 p. 100, et quoique déjà assez minime, il fut encore abaissé par la loi du 22 mai 1849, et fixé à 3/4, soit 75 centimes par 190 fr. pour l'argent à $\frac{900}{1000}$. Enfin, par un décret du 22 mars 1854, la retenue pour l'or a été portée à 6 fr. 70 cent. par kilo-

[1] *Administration des finances*, t. III, ch. IV.

Digitized by Google

gramme, à $\frac{900}{1000}$, ou 21 centimes 596 1/2 par 100 francs. Le bénéfice sur la fabrication des monnaies et médailles est maintenant en France d'environ 300,000 francs. On peut le considérer comme nul par rapport à l'immense quantité des fabrications.

En Angleterre, Charles II renonça aux droits perçus sur le monnayage, et depuis cette époque le gouvernement supporte ces frais de monnayage, car il rend aux particuliers une valeur monnayée égale à celle des lingots qu'ils lui ont confiés. Du temps d'Adam Smith, les frais de fabrication étaient, pour l'État, de 7 pour 1,000 sur l'or, et de $2\frac{22}{100}$ p. 100 sur l'argent.

Les droits de monnayage sont portés dans l'Inde, au budget de l'année 1867, à 2,409,800 livres.

En Hollande, on perçoit sur l'or un droit de brassage de 2/3 p. 100 et un droit de seigneuriage de 1/7 p. 100, soit en tout 0,81. Dans le même pays, les espèces d'argent frappées pour le commerce intérieur sont exemptes du seigneuriage, mais supportent un brassage d'environ 2 p. 100. C'était du moins le tarif en vigueur en 1837 [1].

Le roi de Naples percevait un droit de seigneuriage assez important sur les ateliers monétaires de ses États. Ce droit, qui était, d'après une loi de 1818, d'environ 3 p. 100, a été élevé plus tard jusqu'à environ 9 p. 100 [2].

Parmi les questions que soulève le monnayage, une des plus importantes est celle de savoir si cette opération doit, suivant les diverses législations que nous avons comparées, être gratuite ou soumise à une taxe, et, dans ce dernier cas, quelle doit être la taxe.

[1] *La Monnaie*, par M. Michel Chevalier, p. 111.

[2] Voyez le Rapport fait à l'Académie des sciences morales et politiques, par M. Michel Chevalier, en janvier 1857, sur l'ouvrage de M. Constantin Baër, intitulé : *Del basso corso de Cambi e delle grande emissioni d'argento in Napoli.* Compte rendu de l'Académie, p. 129 et suiv.

Digitized by Google

Lord Liverpool était d'avis qu'aucun droit ne fût prélevé ou du moins, ce qui paraît d'une nécessité évidente, que les pièces fabriquées ne fussent jamais diminuées à raison de ce droit, afin qu'elles représentassent exactement la valeur pour laquelle on les donne [1]. Cela lui semblait nécessaire, principalement en vue du commerce étranger dans lequel les monnaies ne se comptent toujours, dit-il, que pour leur valeur intrinsèque. Ricardo se rallie à cette opinion, mais parce qu'il craint que, dans des circonstances défavorables, les métaux-monnaies ne baissent de tout ce qu'aura coûté leur monnayage [2]. Il redoute les variations qui résulteraient de ces influences accidentelles.

M. de Jacob [3], qui s'éloigne peu de cet avis, pense que l'État, en fabricant la monnaie à ses frais, donne ainsi à cette dernière une valeur véritable, vu qu'alors chaque pièce équivaut exactement au métal fin qui s'y trouve indiqué. La valeur de toute monnaie peut dès lors être déterminée uniquement d'après son poids, en supposant l'égalité de l'alliage de tout métal converti en monnaie. En outre, cette monnaie sera recherchée par tous les peuples commerçants et acceptée partout sans aucune déduction, de même que l'or et l'argent purs, éprouvés et marqués d'une empreinte légale. « Une monnaie frappée à ce degré de perfection, ajoute le même auteur, facilite extraordinairement le commerce intérieur et engage les peuples étrangers à entrer en relations commerciales avec la nation, car le numéraire de cette nation est très-avantageux à toutes les autres. Celles-ci ont-elles des payements à faire chez la première, elles les effectuent en or et en argent purs, et ces

[1] *On the coins of the realm*, p. 154.

[2] *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, t. II, ch. XXVIII. *Œuvres complètes*, p. 345.

[3] *Science des finances*, § 414.

Digitized by Google

métaux sont acceptés à l'égal de la monnaie du pays, par la raison que non-seulement il n'y existe point de prix de monnayage, mais que le gouvernement y convertit aussi gratuitement en monnaie nationale l'or et l'argent qu'on lui apporte en lingots. De cette manière, les marchandises de cette nation deviennent, par rapport aux pays étrangers, proportionnellement à bon marché, et l'écoulement abondant qui en résulte procure à cette nation un bénéfice qui, lorsque l'industrie se perfectionne, l'emporte de beaucoup sur la dépense pour les frais de monnayage. Le gouvernement peut ainsi recouvrer et au delà les frais de fabrication des espèces, ainsi que le profit que lui rendait le prix du monnayage. »

On pourrait rapprocher de cette opinion les lignes qui suivent, de J.-B. Say :

« Le gouvernement ne frapperait les lingots des particuliers qu'autant qu'on lui payerait les frais et même le bénéfice de la fabrication. Ce bénéfice pourrait être porté assez haut en vertu du privilége exclusif de fabriquer; mais il devrait varier suivant les circonstances où se trouveraient les hôtels des monnaies et les besoins de la circulation. »

Il nous paraît incontestable, comme à MM. Chevalier, du Puynode [1], que l'État a droit au remboursement de ses frais du monnayage. C'est le payement d'un travail accompli, le prix d'un service rendu et l'équivalent d'une plus-value donnée; car, Mac Culloch le remarque avec raison [2], le métal dont le poids et le titre sont certifiés par le gouvernement, au moyen du monnayage, a une valeur de plus que celui qui est dépourvu de cette garantie, à l'intérieur au

[1] *La Monnaie*, p. 106. — *De la monnaie, du crédit et de l'impôt*, tome Ier, p. 54. — Condorcet a dit dans le même sens : « On doit au souverain non-seulement les frais de fabrication; on lui doit encore un droit ou un bénéfice pour son empreinte qui a une valeur puisqu'elle est utile. » (*Le Commerce et le Gouvernement*, ch. IX).

[2] *Dictionnaire du Commerce*, Voy. ESPÈCES MONNAYÉES.

Digitized by Google

moins ; mais rien, il nous semble, ne légitimerait que cette retenue dépassât notablement les dépenses effectuées. Il est seulement naturel que le certificat soit payé ce qu'il coûte. Ce certificat perd, il est vrai, de son crédit lorsque la monnaie passe la frontière, puisque la monnaie d'un État circule rarement au dehors, et que l'étranger, dans ses transactions avec les nationaux, ne peut en tenir absolument compte. Necker [1], qui trouvait naturel de percevoir un seigneuriage, sans doute parce qu'il se préoccupait avant tout du besoin de remplir les coffres de l'État, convenait, d'un autre côté, fort bien que tout prélèvement fait sur les monnaies, tant pour le brassage que pour le seigneuriage, ne saurait empêcher leur exportation ; mais il pensait que le bénéfice opéré par le souverain sur les monnaies équivalait à un droit imposé sur le solde de commerce que les autres nations devaient à la France et réagissait ainsi défavorablement sur les exportations nationales.

En Russie et en Angleterre la fabrication des monnaies est gratuite pour les détenteurs de lingots ; mais en fait, en Angleterre, la Banque est investie à cet égard d'une sorte de monopole. Elle perçoit une prime de 1 penny 1/2 par once d'or à 11/12 de fin qu'elle fait frapper ; moyennant cette petite prime elle remet *immédiatement* au porteur de lingots une quantité de monnaie d'or correspondante au poids du métal qu'il livre ; et ce porteur achète ainsi à bas prix l'avantage de ne subir aucun des retards que la Monnaie serait en droit de lui demander pour la conversion de ses lingots. Une statisticien anglais éclairé, qui a bien voulu me transmettre ses renseignements sur ce point, M. Hendricks, a calculé que cette prime de 1 den. 1/2 par once d'or, l'once représentant 3 liv. 17 sh., 10 den. 1/2 donnés à la Banque par la Monnaie au lieu de 3 liv. 17 sh. 9 den. donnés par la

[1] *Administration des finances*, t. III, p. 12 et suiv.

Digitized by Google

Banque elle-même lorsqu'elle achète l'or, correspond à l'épargne d'un intérêt de retard de 19 jours 1/2, au taux de 3 p. 100, ou de 11 jours 3/4, au taux de 5 p. 100. Les particuliers qui voudraient porter leur or à la Monnaie subiraient probablement un délai plus long, et ils ne paraissent pas tentés de le faire.

Outre le droit de seigneuriage, nécessairement très-limité sur la monnaie *normale*, on peut considérer comme source de bénéfice plutôt que comme impôt le profit quelquefois, et notamment encore en Angleterre appelé *seigneuriage*, que les États retirent, de l'émission des monnaies d'*appoint*, d'une valeur métallique inférieure à leur valeur de cours, et dont la fabrication et le cours entre les particuliers sont exceptionnellement limités. Ces monnaies d'appoint ont été en bronze lorsque l'argent était l'unique étalon. On en a fait aussi en argent lorsque l'or est devenu en droit ou en fait l'étalon prédominant. La théorie de la monnaie d'appoint a été bien donnée par M. Cherbuliez, dans son *Précis de la science économique* [1]. Il l'appelle *monnaie complémentaire* : les Allemands se servent du mot *scheidemünze* ou *monnaie divisionnaire*. Quelques Français généralisent dans cette vue le mot *billon* qui ne doit s'appliquer rigoureusement qu'au cuivre. Lorsque l'État émet lui-même ces monnaies, comme chez nous, le bénéfice qu'il fait à cet égard ne peut guère être appelé impôt. Il en est autrement, lorsque, comme en Angleterre [2], les particuliers peuvent faire fabriquer des monnaies d'appoint, en laissant à l'État un bénéfice proportionné à celui qu'il eût fait lui-même en les émettant.

La constitution des monnaies d'appoint d'argent a pris une grande importance depuis que l'or, étalon accessoire

[1] T. I, p. 271.

[2] V. à cet égard l'ouvrage d'Hoffmann intitulé : *Die Zeichen der Zett im deutschen Miinzwesen*, p. 1135.

Digitized by Google

dans divers États tels que l'Amérique du Nord, la France, l'Italie, etc., y est devenu l'étalon prédominant depuis les grandes productions d'or californiennes et australiennes.

L'union monétaire de la France, de la Belgique, de la Suisse et de l'Italie a limité à 6 fr. par tête d'habitant l'émission des monnaies d'appoint en argent dans les quatre États.

Quoique ce système, appliqué aussi dans l'État pontifical, ait été emprunté, quant à l'idée mère, au système anglais, il y a cette particularité différentielle entre les deux législations que, dans la Grande-Bretagne, l'émission des monnaies d'appoint, du moins en argent, est permise aux particuliers, sous certaines conditions, notamment en laissant à l'État un bénéfice analogue à celui que lui donnerait l'émission directe; tandis que dans l'Union monétaire du Continent, fondée par la convention du 23 décembre 1865, les États seuls peuvent émettre les monnaies d'appoint.

Digitized by Google

ARTICLE 12.

EXONÉRATION DU SERVICE MILITAIRE.

Doit-on considérer comme un impôt les sommes payées en certains pays pour l'exonération du service militaire? Sans nier ce qu'il y a d'exceptionnel dans cette perception, on peut, à la rigueur, considérer ces sommes comme le produit d'un impôt, sous deux aspects :

1° En admettant que ces sommes soient exactement la représentation et la substitution par le jeune homme appelé, des sommes que l'État alloue à un engagé volontaire ou à un réengagé, remplaçant de l'exonéré, comme le service militaire est une charge, l'argent qui le représente remplit la même fonction que remplirait un prélèvement sur le produit de tous les impôts, prélèvement qui, dans certains États, et en Angleterre, par exemple, fournit le seul moyen de recrutement de l'armée;

2° Ces sommes peuvent être parfois supérieures à celles qui sont payées aux remplaçants, et la différence est évidemment alors un impôt supplémentaire qui profite au Trésor directement ou indirectement.

En France une partie des sommes provenant de l'exonération a servi à accroître les pensions accordées aux sous-officiers et soldats. Malgré le caractère militaire et spécial de cette dépense, on ne peut nier que le Trésor ne profite du concours donné à l'une de ses charges naturelles par le prélèvement opéré sur les fonds versés par les exonérés.

Ce que nous disons des fonds versés pour *exonération*,

Digitized by Google

suivant le terme adopté en France, s'applique à ce qu'on appelle en Espagne *fonds de substitution*. Toutefois il y a eu peu de justesse dans la démarche du gouvernement espagnol, qui porta ce produit sans compensation à son budget, il y a quelques années, ce qui donna lieu aux objections suivantes, d'une telle simplicité et d'une telle force, qu'on s'étonne d'y voir un gouvernement de discussion exposé [1] :

« Cette année, par hasard, (disait un publiciste capable de démonstrations plus ardues), en contradiction avec ce qu'ont ordonné les lois sur la matière, et encore plus en contradiction avec le véritable esprit aussi bien qu'avec les intentions du législateur, on a placé dans le budget, comme une recette ordinaire, les produits de la substitution du service militaire. La loi, quoique provisoire, puisqu'elle n'a pas envisagé toutes les circonstances constitutionnelles qui régissent aujourd'hui la manière d'opérer les remplacements dans l'armée, dispose que moyennant le payement par celui qui a été déclaré soldat par le sort, de 6,000 réaux, il reste libéré du service, l'État étant chargé de mettre en sa place un remplaçant. Nous ne nous occuperons d'examiner ni la justice ni l'équité d'un pareil mode de se libérer d'un tribut aussi lourd que celui de l'enrôlement d'un homme sur cinq, par lequel le sort vous fait soldat.

« Pourtant, si cette question n'est pas de circonstance, ni de notre compétence, il est indubitablement de notre droit d'examiner le résultat que cette année a donné par le produit de cette faculté conférée par la loi de se libérer du service personnel par une contribution volontaire, en rachetant ainsi sa personne. Si l'on avait inscrit le chiffre calculé du revenu comme une mesure d'ordre et de bonne comptabilité, nous n'aurions rien à dire ; mais, au contraire, le

[1] *Examen des finances publiques de l'Espagne*, par F.-A. Conte, vol. II, p. 109.

Digitized by Google

Trésor ne doit rien percevoir qui ne tienne une place dans le budget, et tout ce qui y est entré doit figurer sur les comptes des recettes et dépenses.

« Cependant ce n'est pas ce qui est arrivé cette année. Ce qu'on a fait a été de placer le produit de cette origine comme une contribution sur les personnes qui deviennent soldats par le tirage d'un homme sur cinq, et en même temps on n'a pas inscrit l'emploi du revenu pour les fins auxquelles la loi le destinait. Mais on tend, avec ce produit, à rétablir l'équilibre qui, d'une autre part, n'existerait pas dans le budget en donnant à ce produit un emploi analogue à celui des autres revenus.

» Ainsi donc, ces 34 millions sont seulement un recours éventuel, et c'est dans cette catégorie que nous devrions les voir figurer, si ce n'était que selon leur nature et leur caractère, on peut y voir un véritable impôt sur des personnes déterminées pour lesquelles la loi exige un service personnel, et qui s'en exemptent véritablement par ce tribut. »

Dans notre comptabilité française, l'existence d'un budget à part pour la caisse de la dotation de l'armée, prévient toute confusion analogue à celle qui a été accidentellement relevée, dans les termes ci-dessus reproduits, parmi les prévisions du budget espagnol.

Digitized by Google

CHAPITRE VII.

TAXES SUR DIVERS ACTES NON COMPRIS DANS LES CHAPITRES PRÉCÉDENTS.

PRÉLIMINAIRES.

Quoique nous ayons déjà traité d'un très-grand nombre d'actes atteints en divers pays par la main du fisc, nous sommes loin d'avoir énuméré tous ceux qui fournissent un objet imposable aux exigences des gouvernements.

Le timbre et l'enregistrement, les droits de greffe nous ont montré combien d'actes écrits relatifs aux intérêts privés sont taxés par les législateurs.

Nous avons vu d'autres actes d'une nature plus matérielle, s'il est permis de parler ainsi, imposés par l'intermédiaire de divers services publics qui les favorisent.

Il est encore d'autres actes taxés de manière à produire des sommes assez importantes, et dont certains, comme l'entrée et le passage sur des points déterminés d'un pays, sont la matière d'impositions plus anciennes, dans l'ordre historique, que celles dont nous nous sommes principalement occupés dans les chapitres précédents de ce livre.

Ce sont ces actes extrêmement divers que nous allons essayer de réunir tous ou presque tous dans les trois sections

Digitized by Google

suivantes, dont la seconde, par exemple, renfermera un genre de taxes, sur les transports, qui est devenu, récemment, la source d'un revenu assez sérieux, tout au moins dans le budget de notre pays. Nous devons faire observer, du reste, qu'ici comme dans d'autres parties de notre travail, nous avons à distinguer des choses qui ont cependant des points de contact incontestables, et, par exemple, les péages étudiés dans la première section du présent chapitre touchent de très-près aux droits sur les transports auxquels est consacrée la section suivante. Dans beaucoup de cas, le péage et le transport sont indivisibles et les droits de navigation semblent, par exemple, renfermer ces deux éléments étroitement unis l'un à l'autre.

Digitized by Google

SECTION I.

TAXES SUR L'ENTRÉE, LE SÉJOUR ET LE DÉPART. — PÉAGES D'EAU ET DE TERRE. — PRODUITS DE BAC. — DROITS DE TONNAGE [1].

Un des faits de l'homme, qui a été le plus volontiers taxé, est l'entrée ou la sortie d'un lieu déterminé.

Nous avons vu, à propos des taxes sur les consommations, l'importance considérable de ce moment de perception pour le fisc. Souvent c'est à son passage seulement sur des points déterminés qu'une denrée jugée imposable par le législateur est effectivement assujettie à l'impôt.

Relativement aux personnes, les perceptions ainsi établies ont dû être moins faciles et moins productives. Mais il y a eu des exemples nombreux d'impositions de ce genre.

Un auteur assure qu'au moyen âge, l'amphithéâtre antique de Vérone était le rendez-vous de beaucoup de duellistes, qui y payaient aux Visconti une redevance déterminée [2].

De nos jours encore, le voyageur qui passe le soir dans

[1] Les droits à l'entrée et à la sortie d'un lieu ressemblent si fort à un péage, le droit sur la traversée d'une rivière par bac ressemble si fort au droit sur la traversée d'un pont, un droit de navigation sur une rivière a tant d'analogie avec le droit à l'entrée d'un port, que nous nous sommes laissé entraîner à ne faire aucune subdivision dans la présente section et à ne pas même séparer de la synthèse qu'elle constitue les taxes de séjour dont il y a d'ailleurs si peu d'exemples.

[2] 25 livres vénitiennes. — V. Murray, *Handbook for travellers in Northern Italy*, London, 1854, t. Ier, p. 241.—Suivant M. Michel Chevalier, les Espagnols tiraient un certain revenu (45,000 piastres) de la fureur des combats de coqs au Mexique (p. 352 du livre publié en 1863 sur le Mexique).

Digitized by Google

certains endroits de la ville de Hambourg y paie le léger impôt de la *thorsperre* dont le nom indique l'emplacement d'une porte aujourd'hui détruite, mais qui ne s'ouvrait, autrefois, après une certaine heure, qu'au prix de la redevance encore acquittée aujourd'hui sans le même motif [1].

Probablement, les droits sur les foires, qu'on dit avoir été établis en Espagne en 1785, et rattachés plus tard à l'*Alcavala*, atteignaient plus les marchandises que les personnes [2].

Un auteur mentionne des taxes de séjour levées en Suisse [3].

Un autre écrivain rappelle une sorte de taxe ou d'amende levée en Allemagne sur les nationaux qui s'expatriaient, et qui était désignée sous le nom de *Nachsteuer* [4].

Il y a eu à diverses époques des taxes sur *l'absence* établies en Irlande; mais j'ignore le mode de leur assiette, et si elles portaient directement sur les personnes absentes de l'île, ou sur les biens qu'elles pouvaient y laisser. L'auteur dans le livre duquel je trouve ces taxes mentionnées n'entre à leur sujet dans aucun détail [5].

Si l'on croyait qu'il ne reste rien d'analogue à ces taxes dans nos grandes cités modernes, on serait dans l'erreur et on trouvait par exemple naguère dans les *tourniquets* de la Bourse, qui ont existé pendant quelques années à Paris, une sorte de péage applicable à l'entrée d'un bâtiment de destination publique, et constituant une perception municipale [6].

[1] V. Reden, t. Ier, p. 1531 et 1542. — V. aussi *Ibid.*, p. 1576 et 1589.

[2] V. Juana Pinilla, t. II, p. 16.

[3] A Berne et à Soleure, d'après Christian, p. 95.

[4] V. Rühl *sur le Droit commun allemand.*

[5] *The political state of the British Empire,* by John Adolphus, t. IV, p. 389 et 390.

[6] V. la défense de ce droit dans le rapport du préfet de la Seine (*Moniteur* du 4 décembre 1860).

Digitized by Google

On peut faire rentrer dans la même classe de taxes les perceptions opérées sur l'assistance aux représentations théâtrales par voie d'addition aux prix des places, perceptions qu'il était naguère, suivant le *Moniteur* du 27 janvier 1862, question de généraliser en Italie [1].

Mais c'est surtout autrefois que les péages étaient fréquents et atteignaient fréquemment les personnes, les animaux et les moyens de transport.

M. Dureau de la Malle, dans son *Économie politique des Romains* [2], nous fait connaître ce qu'ils appelaient du nom de *portorium ;* nous sommes porté à penser comme les auteurs de l'*Encyclopédie méthodique*, et d'après les détails mêmes dans lesquels entre M. Dureau de la Malle, que les *portoria* étaient plutôt, en général, des douanes que des péages.

Les péages étaient définis, par les auteurs de l'Encyclopédie, des droits levés sur les ponts, sur les rivières et sur les chemins, en raison du poids des voitures chargées de marchandises ou de celui que portent les bêtes de somme, et abstraction faite de la valeur et du prix de ces marchandises.

Tous nos ministres éclairés sentirent l'inconvénient des péages abandonnés à l'arbitraire des seigneurs, suivant ce qui avait existé au moyen âge. On posa le principe que le roi seul pouvait établir des péages. Si quelques seigneurs haut-justiciers en avaient dont ils ne rapportaient pas le titre

[1] « Une loi vient d'être proposée par dix membres du parlement de Turin, portant qu'une taxe de 5 centimes sera perçue sur toute personne à son entrée dans un théâtre, un bal, une mascarade, ou dans tout lieu de plaisir public. Cette loi a été prise en considération et elle est, en ce moment, soumise à la discussion des bureaux. La taxe serait levée par un timbre fixé sur chaque billet d'entrée, et sans une grande addition aux dépenses, elle produirait, dit-on, 3 millions de francs. »

[2] T. II, liv. IV, chap. XIX, p. 451 et suiv.

Digitized by Google

primitif, on supposait que ces péages existaient en vertu d'une concession originaire du souverain [1].

Colbert, par l'ordonnance de 1669, fit supprimer un grand nombre de ces droits; tous ceux de la Loire, par exemple, qui communiquait dans son cours avec *quatorze provinces*, et qui était soumise à vingt-huit péages, depuis Saint-Rambert-en-Forez jusqu'à Nantes.

La Saône et le Rhône, ces deux autres voies naturelles de communication entre dix grandes provinces étaient soumises, de Gray à Arles, à trente péages qui s'élevaient en général à 25 ou 30 p. 100. Ces péages étaient ceux qui étaient levés sur les fers, indépendamment des *droits de fermes*, qui étaient au nombre de six; de sorte que quarante livres de fer de Russie, apportées à Marseille, ne payaient que 18 ou 20 p. 100, tandis que ceux de la Franche-Comté acquittaient près de 35 p. 100, y compris les droits des fermes [2].

Le gouvernement de l'ancienne France manifesta des intentions encore plus bienfaisantes relativement à la suppression des péages par l'arrêt du conseil du 15 août 1779. Le préambule de cet arrêt expose si clairement les inconvénients de ces droits multipliés que nous croyons à propos de le rapporter ici :

« Le roi s'occupant avec intérêt des moyens de bienfai-
» sance envers son peuple, a fortement à cœur de délivrer
» la nation de ces nombreux péages établis à la fois et sur
» les grandes routes et sur les rivières navigables. Il sait
» que cette perception arrête et fatigue le commerce; que
» n'étant point réglée par des tarifs uniformes, leur compli-
» cation et leur diversité exigeaient une véritable étude de la
» part des négociants et voituriers; que cependant des

[1] *Encyclopédie méthodique*, art. Péages.
[2] Art. Péages de l'*Encyclopédie méthodique* (Finances).

Digitized by Google

» difficultés s'élevaient sans cesse, et qu'il était même une
» infinité de petites vexations que l'administration générale
» la plus attentive ne pouvait ni surveiller ni punir; que
» tous ces droits enfin, nés pour la plupart des malheurs et
» de la confusion des anciens temps, formaient autant
» d'obstacles à la facilité des échanges, ce puissant encou-
» ragement de l'agriculture et de l'industrie.

» Sa Majesté, surtout, a été frappée de la partie considé-
» rable de ces droits dont la navigation des rivières est sur-
» chargée, et qui, souvent, ont contraint le commerce
» à préférer les routes de terre. Cet abus d'administra-
» tion a paru à Sa Majesté d'autant plus important que
» son excès ne tendrait à rien moins qu'à rendre inutile
» cette diversité et cette heureuse distinction des rivières
» si propres à contribuer essentiellement à la prospérité du
» royaume, bienfait précieux de la nature dont le gouver-
» nement doit d'autant plus faciliter la jouissance qu'il
» présente l'avantage inestimable de ménager les grandes
» routes, de diminuer la nécessité des corvées ou des con-
» tributions qui les remplacent, et d'arrêter les progrès de
» ce nombre excessif d'animaux de transports, qui parta-
» gent avec l'homme les fruits de la terre.

» Sa Majesté, pour ne pas étendre trop loin les rembour-
» sements qu'elle aurait à faire, ne comprend point dans
» les péages qu'elle a dessein de supprimer, ceux établis sur
» les canaux ou sur les parties de rivières qui ne sont navi-
» gables que par des écluses ou autres ouvrages d'art,
» puisque ce sont des navigations pour ainsi dire acquises
» et conservées au prix d'une industrie dont la rétribution,
» bien loin d'être un sacrifice onéreux pour le commerce,
» est la juste récompense d'une entreprise utile à l'État.

» Sa Majesté a vu avec satisfaction que tous les autres
» péages, quoiqu'infiniment multipliés, ne formaient pas

Digitized by Google

» un produit assez considérable pour qu'il ne fût aisé de
» le remplacer par quelque autre revenu beaucoup moins à
» sa charge, à ses peuples; c'était même un des soulage-
» ments que Sa Majesté se proposait de leur accorder en
» entier si la guerre n'était pas venue consumer le fruit de
» ses soins et de son économie. Quoi qu'il en soit, comme
» c'est encore un véritable bienfait d'administration que de
» changer et de modifier les impôts qui nuisent à l'État, et
» contrarient la richesse publique, Sa Majesté veut con-
» naître exactement quelle est la partie des *péages* dont la
» suppression donnerait ouverture à des remboursements
» ou à des indemnités : et comme cette liquidation exige du
» temps pour être faite avec soin, Sa Majesté a jugé à propos
» de prescrire, dès à présent, le travail nécessaire à cet égard
» afin qu'au moment où la paix permettra l'exécution des
» projets généraux d'amélioration que la guerre tient sus-
» pendus, le roi puisse, en abolissant tous les péages, faire
» marcher d'un pas égal sa justice envers les particuliers et
» sa bienveillance envers l'État, etc. »

Ces droits, néanmoins, ne disparurent entièrement qu'en 1790, lorsque la loi du 15 mars sapa dans sa base même l'institution féodale. L'art. 15 de cette loi maintint même les péages qui avaient été concédés comme prix ou dédommagement de construction de ponts, canaux et autres travaux d'utilité publique, ou comme indemnité accordée aux propriétaires légitimes de moulins, usines ou autres bâtiments supprimés dans l'intérêt de la navigation.

Vint ensuite la loi du 25 août 1792, dont les articles 7 et 9 étaient ainsi conçus :

« Art. 7. Les péages provisoirement exceptés de la suppression par l'article 15 du titre II du décret du 15 mars 1790, sont également abolis sans indemnité, à moins que les ci-devant seigneurs ne prouvent par les titres de leur création

Digitized by Google

primitive qu'ils sont la représentation ou le dédommagement d'une propriété dont le sacrifice a été fait à la chose publique.

« Art. 9. Les droits exclusifs de bacs et voitures d'eau, provisoirement conservés par l'art. 15, titre II du décret du 15 mars 1790, sont pareillement supprimés, de manière qu'il sera libre à tous citoyens de tenir sur les rivières et canaux des bacs, coches ou voitures d'eau, sous les loyers et rétributions qui seront fixés et tarifés par les directoires de département, sur l'avis des municipalités et directoires de district. »

On voit par là que, dans cette abolition générale et absolue, les auteurs de la loi ont compris même les droits de péage réservés par le décret du 15 mars 1790 au profit des constructeurs de ponts et canaux.

Pendant les convulsions révolutionnaires, le gouvernement abandonna l'entretien des fleuves et des rivières, jusqu'au jour où un gouvernement régulier saisit les rênes de l'État ; mais à cette époque, les ressources du Trésor étaient loin de suffire aux besoins du pays ; diverses mesures furent prises pour rétablir quelque chose de ce qui avait autrefois existé. Bernardin de Saint-Pierre même avait considéré dans ses *Vœux pour la nation*, publiés au commencement de la révolution, l'établissement des barrières et péages comme pouvant être un moyen de remplacer la corvée des chemins, et il avait invoqué en ce sens l'exemple de l'Angleterre, de la Hollande et de l'Allemagne [1].

En 1797, une taxe sur les routes fut établie en France et dura jusqu'en 1806 [2].

[1] *Études de la Nature*, t. VII, p. 178, édition de 1792.

[2] V. Rau, § 240, note *c*. — La loi du 24 fructidor an V posa le principe de cette taxe organisée dans les articles 74 à 89 de la loi du 9 vendémiaire an VI, et ultérieurement encore, dans la loi du 3 nivôse an VI, à laquelle fut annexé le tarif des droits pour les personnes, animaux et voitures diverses.

Digitized by Google

Un droit de navigation fut aussi institué afin de permettre à l'administration d'assurer l'entretien et d'entreprendre l'amélioration des voies navigables. La loi du 30 floréal an X statua comme il suit :

« Art. 1er. Il sera perçu, dans toute l'étendue de la Ré-
» publique, sur les fleuves et rivières navigables, un droit
» de navigation intérieure dont les produits seront spécia-
» lement affectés au balisage, à l'entretien des chemins et
» ports de halage, à celui des pertuis, écluses, barrages et
» autres ouvrages d'art établis pour l'avantage de la navi-
» gation.

» Ce droit sera aussi établi sur les canaux navigables qui
» n'y ont point encore été assujettis, et sur ceux dont la
» perception des anciennes taxes serait actuellement sus-
» pendue.

» Art. 2. Les produits des droits formeront des masses
» distinctes et l'emploi en sera fait limitativement sur chaque
» canal, fleuve et rivière sur lesquels la perception aura été
» faite. »

Les tarifs ont été arrêtés séparément pour chaque bassin, en vertu de l'article 3 de la même loi, d'après des données puisées sur les lieux, et il était résulté de cet établissement partiel, et surtout de la destination spéciale des produits, une grande inégalité dans la quotité de l'impôt et dans son assiette ; non-seulement entre les différents bassins, mais encore entre les cours d'eau d'un même bassin et entre les différents bureaux d'un même cours d'eau, le droit variait de 1 à 14 dans les différentes rivières. On payait sur la Meuse 0,0118, par distance de cinq kilomètres, et sur la Sèvre niortaise 0,1525 par tonne [1].

[1] V. à cet égard et pour de plus amples détails le *Traité de la perception des droits de navigation et de péage sur les fleuves, rivières et canaux*, par Ernest Granger, p. 5 et suiv.

Digitized by Google

On comprend d'ailleurs que, dans son principe même, l'impôt était surtout onéreux sur les rivières où la navigation est semée d'obstacles et de dangers; le droit variait encore par la manière dont il saisissait les bateaux ou leur charge; on distinguait enfin les droits à la descente et à la remonte.

Les réclamations incessantes du commerce ramenèrent plusieurs fois l'attention du gouvernement sur cette importante matière. En 1824, un projet de loi fut infructueusement présenté; ce ne fut qu'en 1834 que fut voté le projet relatif à la basse Seine, dans lequel les tarifs furent réglés d'après la charge réelle des bateaux, avec uniformité à la descente et à la remonte, et en distinguant deux classes de marchandises. Cette expérience ayant réussi, on adopta, en 1836, une loi qui généralisa le système en l'appliquant à presque tous les bassins.

La loi de 1836 (9 juillet) a eu pour but de ramener les droits de navigation à un tarif presque uniforme, en prenant pour base de la perception le poids réel, la nature des marchandises transportées, ainsi que la distance parcourue [1]. Bien que le gouvernement eût abandonné une partie de l'impôt, cette uniformité n'avait pas été obtenue sans une augmentation de droits sur plusieurs points. Ainsi il y eut un accroissement notable sur les bois de l'Yonne, et l'on sait que ce département fournit les neuf dixièmes de la consommation de Paris; c'est pour satisfaire à ces nouvelles réclamations qu'a été faite l'ordonnance du 27 octobre 1837 qui a accordé un nouveau dégrèvement. D'un autre côté, une

[1] L'article 4 de la loi du 30 floréal an X avait soumis à la juriction des conseils de préfecture les contestations sur la perception des droits de navigation intérieure. L'article 21 de la loi du 9 juillet 1836 statua que les contestations sur le fonds du droit de navigation, et les contraventions seraient constatées et poursuivies dans les formes propres à l'administration des contributions indirectes.

Digitized by Google

ordonnance du 30 novembre 1839, rendue en conformité de la loi du 14 juillet 1837, relative à l'application du système décimal, a prescrit qu'à dater du 1er janvier 1840, la perception des droits de navigation faite par l'État aurait lieu par distance d'un myriamètre, que le droit serait appliqué par dixième de myriamètre, que toute fraction de cinq cents mètres et au-dessus serait comptée pour un kilomètre, et que toute fraction inférieure serait négligée.

Les tarifs que nous venons d'indiquer n'ont pas été applicables aux canaux exécutés en vertu des lois de 1821 et 1822, non plus qu'aux canaux concédés à d'autres époques; il existe des tarifs spéciaux pour chacun de ces canaux. En ce qui touche la navigation du Nord pour laquelle la loi du 9 juillet 1836 n'avait pas statué et avait maintenu des tarifs spéciaux, ainsi que pour l'Hérault, etc., le décret du 4 septembre 1859 porte que les droits de navigation établis sur les rivières et canaux non concédés, compris dans les bassins de l'Escaut et de l'Aa, sont perçus d'après la charge réelle des bateaux et la distance à parcourir. Par décret du 15 septembre 1858, les bateaux chargés de marchandises diverses sont imposés proportionnellement au poids, et suivant la nature de chaque partie de chargement.

Aucune des dispositions qui précèdent n'est applicable au Rhin. Une convention diplomatique, passée le 31 mars 1831 entre tous les États riverains de ce fleuve, règle la navigation sur tout le cours du Rhin jusqu'à la mer, ainsi que sur le Leck et sur l'embranchement dit le Whaal.

Il était d'ailleurs exprimé formellement, par l'article 23 de la loi du 9 juillet 1836, que la perception des droits de navigation sur les navires, bâtiments et bateaux allant des ports situés à l'embouchure des fleuves à la mer, ou venant de la mer à la destination desdits ports, continuerait d'être faite, d'après les tarifs et le mode précédemment en vigueur.

Digitized by Google

A la suite des décrets qui, en 1858, ont réduit les droits de navigation sur divers canaux [1], le gouvernement français a continué à se préoccuper de favoriser la circulation sur les voies de la navigation intérieure.

Le décret du 22 mars 1860 a supprimé les droits *dits de navigation maritime*, perçus en vertu de divers arrêtés, décrets et ordonnances, sur la Seine, la Charente, la Seudre, la Sèvre-Niortaise, la Loire, le Rhône, l'Orne, la Touque, la Vilaine et le canal de Brouage [2].

Un décret du 4 septembre 1860, relatif aux droits de navigation sur plusieurs canaux et rivières, a encore introduit de nouveaux allégements.

[1] *Bulletin des lois* de 1858, nos 5929 à 5931.

[2] Ce décret est ainsi conçu :

Vu les arrêtés du gouvernement, en date des 19 messidor an XI, 27 vendémiaire et 1er floréal an XII, et les décrets impériaux des 8 vendémiaire an XIV, 11 janvier et 4 mars 1808, et 14 décembre 1810, qui ont établi la perception du droit de navigation :

1° Dans le bassin de la Seine;
2° Sur la Charente, la Seudre et la Sèvre-Niortaise;
3° Dans les bassins de la Loire et du Rhône;
4° Sur l'Orne et la Touque;
5° Sur la Vilaine;
6° Dans le bassin de la Gironde;
7° Sur le canal de Brouage;

Vu l'ordonnance royale du 30 mars 1826, qui a modifié les taxes perçues sur la Charente, la Seudre et le canal de Brouage;

Vu le décret impérial du 16 juillet 1857, aux termes duquel le droit de navigation sur les navires allant de Rochefort à la mer, et *vice versâ*, est remplacé par un droit de péage de quotités égales, perçu au profit de la commune de Rochefort, et dont les produits, ainsi que ceux du demi-droit de tonnage, sont affectés, jusqu'à due concurrence, au remboursement de la somme de quatre cent mille francs, avancés par cette ville pour la construction d'un bassin à flot;

Vu l'avis de notre ministre secrétaire d'État au département de l'agriculture, du commerce et des travaux publics;

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État au département des finances,

AVONS DÉCRÉTÉ et DÉCRÉTONS ce qui suit :

ART. 1er. Sont supprimés, à partir du 15 avril prochain, les droits dits *de navigation maritime*, qui sont actuellement perçus en vertu des arrêtés, décrets et ordonnances ci-dessus visés, sur la Seine, la Charente, la Seudre, la Sèvre-Nior-

Digitized by Google

L'examen des comptes définitifs de recettes [1] pour les années 1857, 1859 [2], 1861 et 1864 [3], montre l'influence de l'abaissement des tarifs sur le produit des droits de navigation dans le budget de la France.

L'exposé de la situation de l'Empire présenté au Corps législatif en novembre 1863, constatait l'extension des transports par eau sous l'influence de la réduction des droits de navigation. « Le nombre des tonnes kilométriques, est-il dit dans ce document, qui n'était en 1859 que de 1,233 millions, et a été, en 1862, de 1,495 millions, sera probablement en 1863 de 1,684 millions. »

Les péages sont en contradiction avec les principes sur la liberté de la circulation en vigueur en France. On use libre-

taise, la Loire, le Rhône, l'Orne, la Touque, la Vilaine et le canal de Brouage, ainsi que la taxe proportionnelle et annuelle dont sont frappés, aux termes du décret du 4 mars 1808, les bâtiments à quille, pontés ou non pontés, servant au cabotage sur la Gironde, la Garonne et la Dordogne.

ART. 2. Sont maintenus, toutefois, jusqu'à l'entier remboursement de la somme de quatre cent mille francs (400,000 fr.) avancée par la ville de Rochefort, les droits de péage perçus en vertu du décret susvisé du 16 juillet 1857, sur les bâtiments allant de Rochefort à la mer, et *vice versâ*.

[1] RÉCAPITULATION DU DROIT DE NAVIGATION DE 1857 :

(Après la loi du 16 juillet 1836 et avant le décret du 15 septembre 1858).

Rivières et canaux non soumissionnés.		5,136,124 fr.	63
Canaux soumissionnés et rivières canalisées.		5,449,041	44
(P. 258 du compte).	Total. . . .	10,585,166	07

[2] RÉCAPITULATION DU DROIT DE NAVIGATION DE 1859 :

(Après le décret du 15 septembre 1858).

Rivières et canaux non soumissionnés.		4,384,025 fr.	94
Canaux soumissionnés et rivières canalisées.		2,688,092	03
(P. 264 du compte).	Total. . . .	7,072,117	97

[3] RÉCAPITULATION DU DROIT DE NAVIGATION DE 1861 :

(Après le décret du 1er avril 1860).

Rivières et canaux soumissionnés et non soumissionnés.			
(P. 273 du compte).	Total. . .	4,096,949 fr.	67

DROIT DE NAVIGATION DE 1864 :

(P. 262 du compte) . . . . . 4,987,166 fr. 44

Digitized by Google

ment des routes qui coûtent annuellement 20 millions d'entretien à l'État, tandis qu'une taxe est perçue sur les rivières, sous prétexte de faire payer l'entretien des cours d'eau; ce qui peint bien la différence de génie de notre nation et du peuple anglais, c'est que chez ces derniers la navigation fluviale est affranchie de tout impôt [1], tandis que les droits de barrière sur les routes sont très-élevés. Nous avons fait tout le contraire en supprimant la taxe des barrières pour établir des droits de navigation, longtemps assez considérables; par ce moyen, le commerce de transport a été intéressé à se porter sur les grandes voies de communication par terre; nous nous sommes peut-être par là imposé des frais plus grands pour l'entretien de nos routes, et nous avons entravé les échanges par l'élévation du droit de navigation. Les chemins de fer sont, du reste, intervenus pour modifier cette situation par l'introduction d'un nouvel élément de concurrence.

Le fisc ne perçoit que quatre péages de ponts : à Kehl, à Huningue, à Bonpas sur la Durance et à Orchamps dans le Jura, écrivait M. de Hock en 1858, tous ensemble d'un produit annuel de 64,000 fr.

A titre d'avances faites aux constructeurs, et comme compensation du minimum de produit qu'il garantit, l'État touchait sur les péages du pont de Bordeaux, aujourd'hui affranchi, la moitié des sommes qui excédaient le chiffre de 250,000 fr. Cette moitié dans les dernières années a dépassé 50,000 fr. [2].

D'après la loi du 14 floréal an X, les péages sont autorisés

[1] Il y a, en Irlande, des droits sur la navigation des canaux qui rapportaient environ 2 millions de francs, à l'époque où écrivait M. Bailly, qui en a parlé dans son *Exposé de l'administration financière de la Grande-Bretagne.* (Tome Ier, p. 383, section Ire).

[2] V. de Hock, p. 393. En 1860, d'après le *Compte des recettes,* le péage des quatre ponts sus-mentionnés a donné 63,045 fr. Le pont d'Orchamps ne figure dans ce total que pour 46 fr. P. 267 du compte.

Digitized by Google

pour concourir à la construction ou réparation des ponts, écluses ou ouvrages d'art à la charge de l'État, des départements et des communes et pour correction des rampes sur les routes impériales et départementales. La loi du 10 mai 1838 rappelle dans son article 10 cette ressource des finances départementales. Le § 9 de la loi de 1837 sur l'organisation municipale énumère aussi *les péages communaux* parmi les recettes autorisées des communes.

La féodalité s'était approprié la propriété des droits de bac ou de traversée des cours d'eau. L'administration domaniale la reprit non sans difficulté sur la féodalité. « Cette œuvre était même encore incomplète, suivant les auteurs du *Dictionnaire général d'administration* [1], lors de la Révolution de 1789. Provisoirement maintenue par le décret du 17 mars 1790, la perception de ces droits fut abolie par l'article 9 de la loi du 25 août 1792 cité plus haut, portant qu'il serait libre à tous citoyens de tenir sur les rivières et canaux des bacs pour les loyers et rétributions que fixeraient les autorités locales. Puis vint la loi du 6 frimaire an VII, qui eut pour but de mettre l'État en possession de tous les bacs moyennant indemnité, et qui en a placé le produit au rang des revenus publics. »

Ce droit de possession partiel de l'État sur les rivières non navigables est nécessaire à expliquer, surtout en tant que productif de revenu. On l'a justifié en disant que la sûreté et la facilité des communications exigent que les bacs qui se lient à une route impériale, départementale ou vicinale, ne soient pas abandonnés à la discrétion des simples particuliers ou même des communes [2].

La perception du droit pour chaque passage d'eau est fixée

[1] Publié à Paris, en 1857. Imprimerie de Paul Dupont.
[2] Avis du conseil d'État de 1829, cité dans le même *Dictionnaire*.

Digitized by Google

par le gouvernement dans la forme arrêtée pour les règlements d'administration publique. Le mode de recouvrement est l'affermage aux enchères publiques, et, dans certain cas, comme mesure transitoire, l'abonnement.

Les bacs, passages d'eau, avec les produits de la pêche et des francs-bords des canaux, forment dans le compte des recettes de 1860 [1], un article partiel du produit total de 1,026,698 fr. Le chiffre dans le compte de 1864 est de 1,924,030 fr. Il ne paraît pas que les bacs donnent seulement la moitié de ce produit [2].

C'était un péage que la taxe espagnole du *servicio*. « Le *servicio y Montazgo*, d'après l'auteur des *Essais sur l'administration de la Castille au* XVIe *siècle* [3], consistait : 1° en un droit annuel basé sur le bétail qui sortait pour quelque cause que ce fût de la commune où il faisait sa résidence ordinaire, c'était le *servicio;* 2° en un droit qui se percevait à certains passages des montagnes que les troupeaux voyageurs étaient forcés de franchir, c'était le *Montazgo*. Le premier droit variait suivant chaque espèce; sur les bêtes à cornes, le fisc s'appropriait trois têtes sur cent; sur les bêtes à laine, 5 pour 100; sur les porcs, 10 pour 100. Il y avait, en outre, un petit droit accessoire qui se percevait en argent et qui était destiné à couvrir les frais d'administration. Le *Montazgo* qui n'atteignait que les bêtes à laine variait selon les lieux. En général, le fisc s'emparait de deux à six individus sur mille, mais sur certains points, le droit s'élevait à huit et jusqu'à seize pour mille. Le recouvrement de ces droits ne s'opérant, en général, que dans les déserts, les exacteurs étaient à l'abri de toute surveillance et pouvaient se livrer impunément à toutes sortes d'extorsions contre les

[1] Page 250.
[2] V. *Comptes des recettes de* 1860, p. 268 et de 1864, p. 262.
[3] P. 280.

Digitized by Google

bergers qui ignoraient leurs droits et étaient, d'ailleurs, à peine intéressés à les défendre. »

Peut-être faut-il rapprocher de ce droit l'*opilionenesteuer*, taxe sur le bétail transhumant en Transylvanie, dont parle M. de Hock [1].

Un savant économiste espagnol signale à plusieurs reprises l'existence de péages (*portazgos*) dans l'histoire des finances de son pays [2].

Plusieurs des impôts sur les actes tirent leur origine du désir qu'ont eu les gouvernements de se faire payer les services qu'ils étaient appelés à rendre. C'est ainsi que l'impôt des péages a été si souvent appelé à alléger les dépenses résultant de l'entretien des routes ou des canaux sur lesquels les péages ont été perçus. Smith même a pensé que la dépense des routes échappait naturellement au cadre des dépenses publiques, comme il était porté à l'admettre aussi pour diverses dépenses de la justice, et à plus forte raison, de l'instruction publique. « Une route, dit-il, doit-être payée » par ceux qui en font usage et en proportion de l'usage » qu'ils en font [3]. »

« Il ne paraît pas nécessaire que la dépense de ces ouvra- » ges publics, ajoute-t-il plus loin, soit défrayée par ce qu'on » appelle communément le revenu public, celui dont la per- » ception et l'application sont dans la plupart des pays attri- » buées au pouvoir exécutif. La plus grande partie de ces ou- » vrages peut être facilement régie de manière à fournir un » revenu particulier suffisant pour couvrir la dépense sans

[1] *Wochenschrift für wissenfchaft*, etc... *Separatabdruck*, p. 3. Le tarif de cette taxe sur le bétail allant au pâturage de la Transylvanie dans les provinces turques s'échelonne depuis 12 kreuzers pour les bœufs et chevaux jusqu'à 1 k. 1/2 pour les chèvres et brebis.

[2] *Historia de la Economia politica en Espana*, por el doctor D. M. Colmeiro, ch. LXXVIII, *passim*.

[3] *Richesse des nations*, liv. V, ch. Ier.

Digitized by Google

» grever d'aucune charge le revenu commun de la nation.

» Une grande route, un pont, un canal navigable par » exemple, peuvent le plus souvent être construits et entre- » tenus avec le plus léger droit sur les voitures qui en font » usage; un port, par un modique droit de port sur le » tonnage des vaisseaux qui y font leur chargement et leur » déchargement.

» La personne qui paye la taxe, en définitive, gagne plus » par la manière dont cette taxe est employée qu'elle ne » perd par cette dépense. Ce qu'elle paie est en proportion » du gain qu'elle fait. Dans la réalité, le payement n'est » autre chose qu'une partie de ce gain qu'elle est obligée » de céder pour avoir le reste. Il paraît impossible d'imagi- » ner une méthode plus équitable de lever un impôt. »

L'Angleterre, soit qu'elle ait suivi ou plutôt inspiré les principes de son économiste distingué, a des routes à barrières (*Turnpike Roads*) placées sous l'administration d'un certain nombre de commissaires ordinairement nommés par des actes du parlement, destinés à régler la réparation ou la construction de certaines routes. Il y a des lois générales qui règlent la police de ces routes. Les droits de péage qui y sont perçus, remontent, dit-on, à l'année 1663 [1]. Sont exemptés des droits de péage les chevaux et voitures au service du roi ou d'un prince de la famille royale, les chevaux et voitures portant des matériaux pour les routes et ponts, de l'engrais ou des produits agricoles non destinés à la vente, les personnes allant à l'église ou au temple le dimanche, excepté dans certaines circonscriptions de Londres. Sont encore exemptés les personnes allant aux funérailles d'une personne de la paroisse, les ministres accomplissant leurs devoirs religieux ou visitant les malades de la paroisse,

[1] M Bailly leur donne une date moins ancienne. V. *The Tablet of memory*. London, 1809, p. 42.

Digitized by Google

les officiers conduisant des prisonniers, les officiers de l'armée ou les soldats en service, les chevaux et voitures de la yeomanry; les personnes qui se rendent à certaines élections. Aucun péage n'est perçu pour la traversée d'une route ou pour un trajet n'excédant pas cent yards sur cette route. On trouve encore quelques dispositions accessoires du même genre dans l'analyse de la législation anglaise sur cette matière [1].

Le produit net des péages sur les routes à barrières a été approximativement et inférieurement à la réalité, évalué par M. Bailly, en 1837, à 44,321,000 fr. dans le Royaume-Uni [2].

Les taxes sur les routes, telles qu'elles existent en Angleterre, se retrouvent aussi en Allemagne. Elles peuvent être considérées comme un progrès relativement à d'anciens péages dont le caprice atteignait la circulation dans des points déterminés sans rapport avec une cause aussi rationnelle que l'est la longueur de route parcourue.

M. Rau traite de ces taxes, qu'il appelle *strassengeld* ou *weggeld*, avec son érudition et sa clarté habituelles [3]. Il dit que les voitures de l'État et de l'armée, et habituellement celles des indigents, les corbillards et les voitures chargées d'engrais en sont exceptés.

M. de Hock entre aussi dans divers détails sur les conditions matérielles de l'assiette de ces taxes, et particulièrement sur les stations de leur perception, « Ces stations, dit-il, ne doivent être ni trop éloignées ni trop rapprochées les unes des autres, parce qu'un très-petit nombre de véhicules parcourt la longueur de la route entière, cas uni-

[1] V. le petit dictionnaire des termes de loi à la suite du *Cabinet Lawyer*. V. Turnpikes.

[2] *Administration générale et locale des finances du Royaume-Uni*, t. II, p. 316.

[3] V. § 239 et suiv.

Digitized by Google

que dans lequel l'éloignement réciproque des lieux de perception serait indifférent. Et la voiture qui parcourt un espace plus restreint, et qui rencontre un de ces points de perception, serait, dans l'un des cas, trop chargée, et dans l'autre trop favorisée. On met ordinairement des intervalles de deux ou trois milles allemands en Autriche et en Prusse. Le choix des lieux de perception n'est pas non plus indifférent, afin qu'on ne puisse les éviter par des détours, afin que le parcours entre des localités peuplées, afin que le parcours d'un petit trajet sur une route assujétie ne pèse sur la circulation d'une plus longue route exempte de péage, afin de ne pas entraver la communication entre diverses parties de la même localité..... Les objets imposables, ajoute-t-il, sont en général les animaux de trait, de selle, de charge et aussi le bétail de passage (*triebvich*). Les hommes passent en franchise, et l'on redoute le péage sur l'existence humaine, comme il était établi dans les anciens tarifs du moyen âge qui ont duré jusqu'aux premières années de ce siècle. Contrairement à ce qui a lieu pour les douanes, on ne prend en considération les matières transportées que pour affranchir certaines d'entre elles, comme certaines matières de mince valeur ou d'utilité générale (le fumier, par exemple) qui restent exemptes, ainsi que les véhicules qui en sont chargés..... Veut-on favoriser ou rendre d'un emploi difficile certains moyens de transports qui épargnent ou dégradent les routes, par exemple, les voitures à larges jantes, ou celles qui ont des jantes étroites avec un poids considérable, on allège ou surcharge relativement le droit de péage [1]. »

Je pense qu'il faut rattacher à cette nature de taxe les *chaussegeelder* dont M. de Reden parle comme établis dans le

[1] *Die offentlichen abgeben und Schulden*, etc., p. 252.

Digitized by Google

grand-duché de Hesse à raison des distances parcourues et des chevaux attelés, par la loi du 6 mars 1824, et qui auraient produit, de 1844 à 1846, 231,774 florins [1]; les *Chaussee-Weg und Brückengelder* perçus en Wurtemberg de 1808 à 1810, et qui furent remplacés pendant quelque temps par des taxes sur les propriétaires d'animaux [2]; les *Pflastergelder* ou droit de pavés dont on voit l'écriteau indicateur à l'entrée de plusieurs villes d'Allemagne, et qui correspondent, sans doute, à nos anciens droits de *pavage* levés jadis dans certaines villes [3].

M. Rau s'attache à démontrer, par des chiffres curieux, que l'impôt sur les routes (*strassengeld*) est, dans tous les États qui l'ont conservé, généralement d'un produit très-inférieur à la dépense occasionnée par les routes elles-mêmes.

Dans le grand-duché de Bade, une loi du 22 août 1830 a aboli tout péage sur les routes de l'État. L'abolition des taxes de barrière et de tous les autres péages sur les routes entretenues par les communes, a été décrétée en principe, et ce n'est que par exception que l'on a accordé à quelques communes la permission de percevoir encore des péages, pour suppléer à l'insuffisance des ressources nécessaires à l'entretien de leurs routes. Le grand-duché conserve, au reste, des péages d'eau de quelque importance. On trouve dans son budget de 1860 et 1861 :

Produit de l'octroi du Rhin.	130,093 florins.
Péages sur les affluents.	119,890 »
Péages de ponts.	105,958 »

Ce sont les chiffres donnés par M. Regenauer dans son ouvrage sur les finances du grand-duché de Bade.

Lorsque l'impôt sur les routes existait, il produisait

[1] V. Reden, t. Ier, p. 435.

[2] V. *Ibid.*, p. 216. Les *Brückengelder* ou péages des ponts sont étudiés par Rau dans le § 243.

[3] V. mot : *Pavage* dans l'*Encyclopédie méthodique*. — Finances.

Digitized by Google

190,000 florins, et les dépenses d'entretien étaient de 340,000 florins.

Le duché de Nassau a des péages d'eau qui ont produit, en 1858, sur le Rhin, 252,700 florins, et sur la Lahn 115,800 florins. Il n'est pas prélevé de taxe sur ceux qui font usage des routes de l'État. Toutefois, pour les voitures de particuliers voyageant en poste, on perçoit exceptionnellement un droit fixé par le traité du Zollverein. L'usage des chemins vicinaux est ordinairement gratuit; ce n'est que par exception que certaines communes y perçoivent à leur profit une taxe peu élevée, qui est supprimée aussitôt que l'état des finances communales le permet. Aucune taxe n'est perçue pour l'usage des chemins de traverse.

Des droits de barrières sont perçus en Prusse sur toutes les routes conformément à un tarif général, qui subit certaines modifications selon les pays, provinces ou arrondissements dans lesquels les barrières sont placées. Sont exempts de toute taxe : les chevaux et mulets de la cour et des haras de l'État; les équipages de l'armée; les attelages et animaux servant à des fonctionnaires munis d'un laissez-passer, ainsi qu'à des pasteurs, curés ou vicaires, circulant dans leur diocèse ou paroisse; les services des postes, courriers, estafettes; les voitures employées pour le service du Gouvernement; les pompes à incendies; les voitures et charrettes chargées de fumier; les corbillards et voitures de convois funèbres dans les limites de la paroisse; toute voiture transportant des matériaux destinés à la construction des routes et chaussées.

Les droits sont perçus par des receveurs spéciaux nommés par le Gouvernement et logés dans des maisons construites aux frais de l'État. Les maisons servant de bureaux de recette doivent être situées à la distance d'un millier de verges des villes. Des barrières isolées peuvent exception-

Digitized by Google

nellement être affermées à une seule personne, mais dans aucun cas à des fermiers généraux ou à des sociétés.

La taxe sur les routes a produit, de 1854 à 1856, en moyenne, 1,290,613 thalers. La dépense d'entretien des routes, en 1851, a été de 2,385,000 thalers, et les recettes pour la même année de 1,317,000 thalers.

En 1858 les péages d'eau établis sur le Rhin, la Moselle et l'Elbe ont produit 436,000 thalers, et les droits de canal, de pont, de bac et de port se sont élevés à 942,000 thalers. En 1861 les péages d'eau ont produit 391,000 thalers, et les autres droits 1 million de thalers.

Il n'existe plus en Wurtemberg de péages sur les routes. Seulement, un petit nombre de commune set de corporations conservent le droit de percevoir une taxe de pontonnage et de pavage.

En Hanovre, de 1845 à 1851, le produit net de l'impôt porté à 206,000 thalers, et à 180,000 thalers en 1850-60, n'a représenté que la moitié de la dépense d'entretien des routes.

En Saxe, les péages de terre et les ponts ont produit, en 1858-60, 295,800 thalers et les dépenses ont été de 645,000 thalers.

En Autriche, le montant des péages de terre et d'eau s'est élevé, en 1846-1847, à 2,468,000 florins net; les frais des routes ont atteint 6,872,000 florins; et en 1862, sur une dépense de 8,741,200 florins, les recettes n'ont été que de 2,921,300 florins. Les péages sont généralement perçus par voie d'amodiation, et seulement dans le cas, où il ne se trouve pas de preneur à un prix convenable, par l'administration des routes impériales.

En Bavière, les péages ont été supprimés par un décret du 24 août 1840.

Dans la Hesse électorale, où le Gouvernement a seul le droit de percevoir la taxe des barrières, et où ce n'est qu'ex-

Digitized by Google

ceptionnellement, et toujours pour un temps limité qu'il concède ce droit sur les routes vicinales, pour indemniser les communes qui ont concouru à leur établissement, lorsque les frais de construction ont été considérables, 90,000 thalers de droits perçus ont été loin de 162,000 thalers de dépenses correspondantes en 1849; et dans le grand-duché de Hesse, en 1849-50 et en 1857-59, le produit du *Weggeld* (175,000 florins et 220,000 florins) représente 56 pour 100 des dépenses d'entretien des routes. Des barrières y sont établies pour le compte de l'État sur les chaussées, mais il n'y a qu'un très-petit nombre de barrières communales. Dans ce même État en 1857-59, les péages du Rhin ont produit 220,000 florins, ceux du Mein 89,000 florins et les péages des ponts 89,000 florins [1].

La taxe des barrières existait de temps immémorial en Belgique, lorsqu'elle a été abolie par arrêté du 24 brumaire an V. Rétablie par une loi du 24 fructidor de la même année, elle fut de nouveau supprimée sous l'Empire par une loi du 4 mai 1806 qui remplaça ce produit par un impôt sur le sel. En 1814, les commissaires généraux des hautes puissances alliées substituèrent à leur tour la taxe des barrières à l'impôt sur le sel, dont la suppression des droits réunis entraînait l'abolition. En 1830, le congrès trouva cette taxe établie et l'adopta par un décret du 6 mars 1831. Elle a continué à être perçue en vertu de diverses lois édictées de 1832 à 1838. Le maintien de ce droit a été mis en question par suite des réclamations élevées par quelques conseils provinciaux dans la session de 1860 [2].

Le roi Léopold II a signalé son avénement en proposant

[1] D'après diverses mentions du *Moniteur* français du mois de septembre 1866, les droits de navigation sur le Rhin et le Mein ont été supprimés par les traités conclus entre la Prusse et divers États allemands.

[2] V. Documents relatifs aux droits de barrière en Belgique.

Digitized by Google

à la législature belge la suppression des droits de barrière, qui a été prononcée avec empressement dans la session de 1865-1866, et toutefois en laissant la date de la mise à exécution de la loi au choix du gouvernement, qui doit s'entendre au préalable avec les fermiers des barrières dont les baux ne sont pas encore expirés. En 1862, les péages de terre et d'eau produisaient une somme de 5,959,500 fr., et la dépense était de 6,134,627 fr. Le mouvement abolitionniste des barrières s'est propagé dans les conseils provinciaux de Belgique en 1866.

Une loi du 20 novembre 1859, en Italie, supprime les péages actuellement existant en faveur de l'État ou des provinces, le long des routes nationales, à l'exception de ceux qui sont établis pour passer des fleuves, des rivières et des torrents sur des bacs ou des ponts de bateaux.

Il existait en Suisse, sur les chaussées et sur les ponts, des péages qui étaient perçus au profit des cantons, des communes, de corporations ou de particuliers. Ces péages ont été supprimés moyennant indemnité par la loi fédérale du 27 août 1851. Il ne peut en être établi de nouveaux que dans le cas où l'assemblée fédérale le jugerait indispensable pour couvrir la dépense de certaines constructions d'un intérêt général.

M. Rau est, avec raison, favorable à la suppression des taxes de péages sur les routes, taxes qui, dit-il, augmentent le prix des marchandises, favorisent sur certains points l'introduction des marchandises du dehors et sont gênantes pour les voyageurs Il semble que ces raisons commencent même à peser sur la législation anglaise d'après une mention récente du *Moniteur* du 10 août 1863 [1].

[1] Un acte du parlement, qui vient d'être voté récemment, est-il dit, va supprimer dans les banlieues de Londres une des entraves les plus fâcheuses à la libre circulation. Les chemins qui avoisinent Londres, aussi bien que ceux qui sillonnent l'Angle-

Digitized by Google

Le savant financier prussien Hofmann rapporte que les péages avaient acquis autrefois, en Allemagne, un assez grand développement, surtout sur les voies d'eau où leur assiette est plus facile que sur les voies de terre. Leur aggravation fit, à une certaine époque, déserter la navigation du Rhin, du Mein, du Weser et de l'Elbe. Si les petits États peuvent se servir des péages pour saisir le commerce étranger au passage, l'auteur fait remarquer au contraire l'inflence fâcheuse des péages sur la circulation des grands États, et il signale le produit décroissant des péages prussiens [1].

Sous ce rapport, si les péages ont paru à un écrivain de nos jours, par une assertion peut-être difficile à prouver, intervenir dans l'ordre historique à une époque plus récente que les capitations et les taxes foncières [2], ils n'en semblent pas moins destinés à disparaître presque entièrement, probablement avant ces mêmes taxes, par les progrès de la civilisation.

Certains péages ont un intérêt international. Tel était celui du Sund qui a été l'objet d'un rachat au profit du trésor danois. Le prix du rachat a été de 35 millions de rixdales, représentant 26,486,000 thalers, ou 97 millions de francs. Tel était encore le péage de l'Escaut, qui a été remboursé au trésor néerlandais par une capitalisation élevée à

terre, sont assujettis encore à des droits de barrière qui pèsent sur les chevaux et les voitures. Mais comme une quantité énorme des résidences citadines se sont créés autour de la capitale et donnent lieu à un incroyable mouvement de population, ces taxes étaient devenues de véritables impôts sur la population métropolitaine. En juillet 1864, ce mode d'entretien onéreux pour le public prendra fin, et la dépense des chemins incombera aux diverses paroisses qu'ils traversent.

[1] *Die lehre von den Steuern*, p. 450 à 452.

[2] M. Cournot, *Principes de la Théorie des Richesses*, p. 352, s'exprime en ces termes après avoir parlé de la capitation et de l'impôt foncier :

« Enfin quand le progrès du commerce et des arts a rassemblé les hommes dans » les cités, l'idée vient de profiter de la porte d'une ville, de la passe d'un port, » de la herse d'un pont, pour lever une taxe sur les marchandises à l'entrée ou à » la sortie, etc. »

Digitized by Google

la somme de 36,278,566 fr. ou 17,141,640 florins, dont un tiers devra être payé après l'échange des ratifications, et les deux autres tiers ultérieurement [1].

Nous ne savons si le péage de Stade, sur l'Elbe, a été racheté comme il en était question en 1860. Le prix du rachat était évalué à 3,100,000 thalers.

Ce sont, à ce qu'il paraît, des péages d'eau que les droits perçus sur les rivières des Pays-Bas et qu'un auteur anglais, en 1822, estimait à un produit de 200,000 florins, pesant spécialement sur les provinces du nord du royaume [2].

Les péages sont, comme nous l'avons déjà dit, intimement rapprochés des taxes sur les transports. L'objet des péages est, en effet, d'ordinaire, la personne, l'animal, la voiture qui se déplacent. Quelquefois même, il y a un droit proportionnel au poids et relatif à la nature des marchandises en circulation. L'impôt sur les transports atteint isolément les marchandises transportées, et quelquefois il est proportionné au prix même du transport. Il y a une taxe qui semble, sous certains rapports, constituer l'anneau intermédiaire entre le péage et le droit sur le transport. Cette taxe est le *tonnage* qui atteint les bâtiments de mer d'après leur importance et leur faculté de transport, sinon d'après leur transport effectif. Nous le rattachons à la section présente dans laquelle nous venons d'examiner les péages avec lesquels il nous paraît avoir le plus de rapport, parce qu'il est perçu tout à fait exclusivement sur des points déterminés, c'est-à-dire à l'entrée des ports. Cette circonstance, jointe à la surimposition habituelle des navires étrangers, relie au système douanier les droits de tonnage quant à leur perception.

[1] V. la *Revue des Deux-Mondes* du 1er juin 1863, p. 748, et le *Traité* du 16 juillet 1863, inséré au *Moniteur* du 28 août 1863, fixant la quote part des diverses puissances intéressées.

[2] V. Cohen, *Compendium of Finance*, p. 52.

Digitized by Google

Sully établit une taxe connue sous le nom de l'*écu par tonneau de mer;* elle fut destinée à équiper des navires d'escorte pour les bateaux marchands, et perçue jusqu'en 1664. Ces droits rapportaient, en moyenne, 600,000 livres [1].

Le décret de vendémiaire an II, après avoir supprimé les droits de fret, d'ancrage, de feux, de phares, de toues, balises et autres, sous quelque dénomination que ce fût, mit sur les navires étrangers un droit de 50 sols par tonneau.

Les navires français y étaient aussi soumis, mais dans des cas déterminés, selon l'importance de leur tonnage et la nature de leurs voyages. Seulement le droit n'était que de 3, de 4 et de 6 sols.

Depuis, il a été supprimé [2].

La loi de floréal, relative aux contributions indirectes de l'an II, frappa d'une nouvelle contribution les navires étrangers.

Cette contribution fut égale à la moitié du droit de tonnage établi par le décret du 27 vendémiaire.

Elle devait être perçue de la même manière, et son produit, exclusivement affecté aux dépenses d'entretien et réparation des ports, devait être employé au profit du port dans lequel la perception avait eu lieu.

Le droit de tonnage se trouvait ainsi porté, dans les ports métropolitains, à 3 fr. 75 c., et, en y ajoutant les deux décimes, à 4 fr. 50.

Mais, en premier lieu, le pacte de famille avec l'Espagne, depuis lors, des traités et des conventions avec les puissances étrangères, des dispositions législatives, des ordonnances,

[1] Clément, *Administration de Colbert*, chap. IV.

[2] Art. 5 de l'ordonnance du 23 juillet 1838, confirmé par l'article 20 de la loi du 6 mai 1841.

Digitized by Google

des arrêtés et des décisions des ministres ont réduit ou supprimé le droit de tonnage [1].

Si l'on excepte l'Amérique, relativement à laquelle, dans nos ports comme dans les siens, le droit de tonnage est encore de 5 fr. par tonneau de jauge, on croit pouvoir dire qu'en général il ne dépasse guère 1 fr.

En Algérie, l'ordonnance de 1843, confirmée par la loi de 1851, a fixé le droit de tonnage à 4 fr. et l'a affranchi du centime additionnel.

Des conventions avec la Russie, la Sardaigne, la Toscane. et la Belgique l'ont réduit à 2 fr.

Mais on a toujours tenu pour constant que ces réductions ne pouvaient être que le résultat de conventions particulières et spéciales.

Aussi, les prétentions formulées par l'Angleterre, en 1854, de ne payer dans les ports algériens que la quotité du droit qu'elle payait dans les ports métropolitains en vertu du traité de 1826, et, en 1857, de jouir même de l'exemption comme nation la plus favorisée, ces prétentions ont-elles toujours été écartées par la France.

Outre les droits de tonnage, notre marine marchande a été longtemps protégée par un système de droits différentiels et de taxes atteignant inégalement le pavillon national et le pavillon étranger. Quelquefois, les droits ont été combinés de manière à s'abaisser aussi pour le pavillon national à mesure que la provenance est plus éloignée; c'est ce que l'on voyait dans le tarif des sucres, existant il y a quelques années [2].

[1] V. dans l'ouvrage de M. de Barante sur *la Vie politique* de M. Royer-Collard, t. II, p. 272, la mention d'une discussion relative aux droits respectifs de la couronne et du pouvoir législatif relativement aux droits de tonnage, dans la Chambre des députés de la Restauration.

[2] V. le *Dictionnaire d'administration* de M. Block, article *Navigation maritime.*

Digitized by Google

Plus tard, le sucre importé des colonies françaises a été assujetti au droit de 25 fr. par la loi du 23 mai 1860, et le sucre importé d'ailleurs hors d'Europe, a été soumis par la même loi au droit de 28 fr. les 100 kilogrammes. Mais, les mêmes sucres apportés par navires étrangers, ont dû payer 39 fr. [1].

Les droits affectant le corps du navire ont reçu plusieurs noms : droit de francisation, droit de tonnage et droit d'expédition.

Le premier affecte exclusivement les navires français : sa quotité varie à raison du tonnage des navires; il est réglé sur les bases suivantes :

9 cent. par tonneau pour les bâtiments au-dessous de 100 tonneaux.

18 fr. pour les bâtiments de 100 à 200 tonneaux.

24 fr. de 200 à 300.

Et 6 fr. en sus pour chaque 100 tonneaux excédant le chiffre de 200 tonneaux [2].

Le droit de tonnage [3] ne s'applique qu'aux navires étrangers, à l'exception même des navires appartenant à des nations qui, par des traités de navigation, ont obtenu dans nos ports le traitement national pour leur pavillon. Cependant

[1] Art. 1er de la loi du 23 mai 1860.

On sait, et nous l'avons vu plus haut, que ces droits ont été élevés depuis.

[2] Lois du 27 vendémiaire an II, et du 27 juillet 1836.

[3] Le droit de *tonnage* et *poundage* était en Angleterre un droit sur les marchandises concédé originairement par le parlement pour la protection du commerce, et borné à de courtes périodes. Les rois parvinrent pendant quelque temps à se l'approprier, et un auteur anglais l'a compris au nombre des huit moyens frauduleux d'avoir de l'argent sans le consentement du parlement. Jacques Ier éleva ce droit à 5 pour 100, de sa propre autorité. Ce chiffre s'applique sans doute au droit de *poundage* établi *sur la valeur* des marchandises, à la différence du droit de *tonnage* proportionnel au nombre de tonneaux répondant à la capacité du vaisseau (*Dictionnaire universel de Commerce*, v° *Poundage*); sous Charles Ier, le parlement ressaisit le droit de l'accorder (V. Ferris, *A standard of the English Constitution*).

Digitized by Google

les navires français venant du Royaume-Uni ou de ses possessions en Europe, doivent aussi acquitter un droit de 1 fr. par tonneau, non compris le décime [1].

Les navires exclusivement affectés au transport des voyageurs, ne paient le droit de tonnage qu'à raison d'un tonneau par chaque voyageur [2].

Le droit de tonnage affecte uniquement l'entrée du navire dans un port où il trouve abri. Il paraît constituer tout à la fois une sorte de reconnaissance de la souveraineté étrangère, le prix des travaux faits pour abriter les navires; enfin, par la différence de sa quotité relative aux pavillons, un droit protecteur de la navigation du pays. Il se perçoit par le seul fait de l'entrée des navires, lors même qu'il y a relâche forcée [3].

On a souvent critiqué l'assiette des droits de tonnage en tant qu'elle porte sur l'importance des bâtiments et non sur celle des marchandises transportéees.

Une loi de 1863 a établi sur cette dernière base la perception du droit de tonnage dans les ports de l'Algérie. Le droit est assis par tonneau d'affrétement sur les marchandises débarquées ou embarquées; les passagers et voitures représentent un certain nombre de tonneaux.

La modification favorable introduite par la loi de 1863 a paru insuffisante à plusieurs des personnes qui se sont vouées à la défense des intérêts de l'Afrique française, et elle a été jugée dans ce sens par M. de Forcade La Roquette, dont le rapport a été inséré au *Moniteur* du 9 août 1863 [4].

[1] Traité du 26 janvier 1826.

[2] Décision du 13 mars 1832. *Dictionnaire d'administration* de M. Block, art. *Navigation maritime*.

[3] Loi du 4 germinal an II, titre II, article 6.

[4] « La loi nouvelle, qui a pour objet de ne faire payer le droit de tonnage que proportionnellement à la quantité de marchandises et au nombre de voyageurs débarqués ou embarqués, remédie dans une certaine mesure à cet inconvénient

Digitized by Google

Le droit d'expédition est, en quelque sorte, un second droit de tonnage; il est proportionnel à la capacité des navires. En voici les bases :

NAVIRES FRANÇAIS.		NAVIRES ÉTRANGERS.	
De 5 tonneaux et au-dessous.	Exempts.	. . . . .	Exempts.
De 5 tonneaux à 150 tonneaux. .	2 fr.	De 5 tonneaux à 200 tonneaux. .	18 fr.
De 150 tonneaux à 300 tonneaux.	6	Plus de 200 tonneaux.	36
De plus de 300 tonneaux.	15	(Loi du 27 vendémiaire an XI).	

souvent signalé. L'obstacle absolu n'existe plus; mais le droit de tonnage réduit à une perception proportionnelle n'en est pas moins maintenu en principe. Or, ce droit n'existe pas à Marseille. Le courant commercial sera donc toujours poussé vers le grand port métropolitain de la Méditerranée au détriment des ports de la colonie.

Ajoutons que ce n'est pas seulement le droit de tonnage qui grève les navires anglais à Alger, ce sont aussi les surtaxes de pavillon. Par le traité de 1826, les surtaxes de pavillon entre la France et l'Angleterre ont été supprimées pour toutes les marchandises provenant directement de l'un ou de l'autre pays. Le traité de 1826 ne s'applique pas à l'Algérie, et les surtaxes de pavillon sur les marchandises d'origine anglaise sont payées encore à Alger ou à Oran, lorsqu'elles ont cessé de l'être à Marseille ou à Bordeaux. Ainsi le fer anglais arrive à Marseille sans payer ni droit de tonnage, ni surtaxe de pavillon : il paye l'un et l'autre droit à Alger.

Sans doute, ces droits ne sont pas très-élevés et nous ne pensons pas que jusqu'ici le préjudice causé au commerce algérien ait été bien considérable. Mais, en présence des réformes économiques accomplies récemment, le moment n'est-il pas venu de réviser le principe d'une législation qui semble avoir pour but de détourner le commerce étranger de nos ports sur la côte d'Afrique ?

Au lieu d'élever des obstacles, ne convient-il pas plutôt de créer des facilités nouvelles ? Pour être appréciée à sa juste valeur, l'Algérie n'a besoin que d'être connue et visitée pendant les six mois de printemps que lui a donnés la nature. Déjà un certain nombre d'étrangers viennent passer l'hiver à Alger. Là, sous un climat admirable, ils trouvent toutes les facilités de la vie européenne à côté du curieux spectacle qu'offrent encore aujourd'hui, à quelques heures de l'Europe, les mœurs et la vieille civilisation arabe. Les paquebots à vapeur qui côtoient le littoral de l'Afrique ne peuvent s'arrêter à Alger sans augmenter leurs dépenses de charbon et tous les faux frais du voyage. S'il est important d'attirer ces navires, est-il sage de créer des entraves par des droits et par des surtaxes? Ne doit-on pas, au contraire, chercher par tous les moyens à faire du port d'Alger un point de relâche ouvert à tous les bâtiments qui traverseront le détroit de Gibraltar pour se rendre en Égypte, en Grèce ou en Orient ?

L'intérêt fiscal engagé dans la question du droit de tonnage, en ce qui concerne l'Algérie, est, d'ailleurs, sans importance ; il ne s'élève guère à plus de 200,000 fr. par an. » (Extrait du Rapport de M. de Forcade).

Digitized by Google

Les navires étrangers assimilés par les traités de navigation aux navires français, payent les mêmes droits d'expédition que ces derniers. Ce droit affecte exclusivement le corps du navire. Il est indivisible comme le droit de tonnage, nonobstant le double fait de l'entrée et de la sortie.

Il n'y a pas de droit de tonnage dans le port de Marseille qui justifie sous ce rapport son vieux titre de port franc. L'article 2 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 est ainsi conçu : « Les navires étrangers continueront provisoirement d'être exemptés de tout droit de navigation dans le port de Marseille. Les navires français n'y sont assujettis qu'aux droits fixés par l'article 26 de la loi du 18 octobre 1793 pour les délivrances des actes de francisation et congés. »

Les droits de navigation maritime figurent au compte définitif de 1860 pour une somme de 4,431,771 fr., et à celui de 1864 pour 4,203,361 fr. Ils sont perçus par l'administration des douanes et sont absolument distincts des produits de la navigation des canaux.

Les taxes de navigation maritime se rangent sous divers articles séparés. La plus considérable de ces sources, celle qui donne à elle seule plus de moitié du produit perçu en 1860 est le droit et demi-droit de tonnage à l'entrée des navires dans nos ports, d'un produit de 2,912,681 fr.; le droit spécial sur les navires américains a donné 987,494 fr.[1]. Le droit d'expédition pour entrée et sortie des navires a rendu 104,910 fr. et la francisation des navires, le moins productif de ces droits, a fourni 4,541 fr.[2]. En 1864, la quote part du droit de tonnage a été beaucoup plus forte et s'est élevée à 3,579,919 fr.; le droit sur les navires américains au lointain fut amoindri.

[1] V. p. 184 du *Compte des recettes* de 1860.

[2] On a quelquefois permis l'admission des navires étrangers à la francisation, moyennant un droit *ad valorem* (10 p. 100 à partir du 17 octobre 1855).

Digitized by Google

Ces droits ont été établis, tantôt dans la vue de subvenir aux besoins de l'État, et tantôt dans la vue de diriger et de régler le commerce du pays suivant les principes du système mercantile.

Les principes de liberté commerciale qui, depuis une vingtaine d'années, pénètrent dans la législation des principaux États de l'Europe, ont soulevé certaines objections contre les droits de tonnage qui contiennent évidemment des restrictions au libre exercice des échanges entre les peuples.

La Hollande a supprimé en 1855 les droits de ce genre qui subsistaient dans sa législation [1], et la France, par une loi récente, est entrée dans la même voie.

D'après l'art. 4 de la loi sur la marine marchande votée en 1866 :

« Les droits de tonnage établis sur les navires étrangers entrant dans les ports de l'Empire seront supprimés à partir du 1er janvier 1868.

» Les droits de tonnage actuellement perçus tant sur les navires français que sur les navires étrangers, et affectés, comme garantie, au payement des emprunts contractés pour travaux d'amélioration dans les ports de mer français, sont maintenus.

» Des décrets impériaux, rendus sous forme de règlements d'administration publique, pourront, en vue de subvenir à des dépenses de même nature, établir un droit de tonnage qui ne pourra excéder 2 fr. 50 c. par tonneau, décime compris, et qui portera à la fois sur les navires français et étrangers. »

Les recettes de 1867 ont été atténuées de 1,200,000 fr.

[1] V. le n° 105 du *Bulletin* de 1855; il y a des droits de fanaux et de balises conservés.

Digitized by Google

en prévision des effets de la loi sur la marine marchande [1].

L'Angleterre a eu, depuis 1798 jusqu'à la fin de sa lutte avec Napoléon Ier, une sorte de droit de tonnage à l'entrée et à la sortie de ses ports, variant de 6 pences à 3 shillings par tonne.

Ce droit nommé *convoy duty*, d'après un auteur anglais, rapportait un revenu considérable et n'était pas, suivant lui, préjudiciable au commerce [2]. Nous n'acceptons cette assertion que dans la mesure où l'énorme prépondérance du pavillon britannique, à l'époque où le droit subsistait, pouvait neutraliser les effets de la perception.

[1] Rapport de M. du Miral, député, sur le budget de 1867, p. 68.
[2] Adolphus, t. II, p. 138.

Digitized by Google

SECTION II.

IMPÔTS SUR LES VOYAGES ET SUR LES TRANSPORTS.

Si plusieurs législateurs financiers ont taxé le fait du passage sur les routes, ou la traversée de certains points déterminés, et si ces péages comportent implicitement une certaine taxe sur les transports, puisque la taxe varie d'après l'importance des véhicules, objets ou personnes introduits, le fait du transport des voyageurs a été aussi, en divers pays, assujetti à une taxe spéciale indépendante de tout lieu de passage : nous voulons parler du droit sur les voitures publiques, droit qui représente spécialement dans nos budgets une somme assez considérable (près de 32 millions de francs en 1864).

Ce droit peut être rattaché à la rigueur aux taxes sur les profits industriels. Cependant comme il est absolument invariable dans sa base, qu'il porte sur le prix des places, et qu'il n'y a aucun égard à avoir, dans son assiette, aux produits nets de l'industrie des transporteurs, nous croyons devoir, à l'exemple au reste des législateurs qui s'en sont occupés, le considérer comme une taxe spéciale portant sur le fait du transport des personnes et des marchandises, et retombant le plus souvent à la charge des voyageurs.

Le droit sur les voitures publiques a remplacé le produit des anciennes fermes générales des messageries [1] qui avaient

[1] Voyez dans le Dictionnaire général d'administration, l'article *Voitures publiques*.

Digitized by Google

succédé à la fin du dernier siècle à divers priviléges locaux, tendant au même objet[1]. Ce dernier établissement dérivant d'un privilége exclusif, son abolition en 1791 fut la conséquence des nouvelles idées adoptées dans le système des revenus publics. Une régie nationale succéda à la ferme, mais échoua dans sa lutte contre les entreprises particulières de voitures. « Pour remplir le vide que laissait dans le trésor de l'État l'anéantissement des revenus des messageries, et concilier avec cet intérêt celui de la surveillance que le gouvernement doit toujours exercer, dit un écrivain[2], sur toutes les parties du service public, le Corps législatif rendit la loi du 9 vendémiaire an VI. »

Nous avons déjà mentionné cette loi en traitant de l'impôt sur les postes, dans le volume précédent.

Voici comment elle était motivée par M. Crétet, dans le Conseil des Anciens :

« Les messageries, disait-il, sont abandonnées à l'industrie des citoyens, mais avec les précautions convenables pour assurer le service des routes, jusqu'à ce que cette industrie, éclairée par le temps et familiarisée par l'habitude, puisse exploiter toutes les communications sans crainte de les voir interrompues.

» La révolution établit le droit d'un dixième sur le prix

[1] « Le droit d'établir sur les grandes routes des voitures publiques était en France l'objet d'une foule de petits priviléges particuliers concédés ou affermés par le gouvernement. On y avait joint presque partout le droit exclusif de voiturer les paquets au-dessous de 50 livres. M. Turgot aurait désiré pouvoir détruire ces priviléges; mais il aurait fallu sacrifier un revenu nécessaire; et il était à craindre que l'établissement de voitures publiques sans priviléges, ne se fît qu'avec lenteur, dans un pays où l'habitude d'en obtenir et celle de n'avoir presque jamais vu de commerce libre, fait exagérer la crainte de la concurrence. Aussi la réunion de tous ces priviléges à une régie dépendante du gouvernement semblait une première opération nécesaire, etc. » *Vie de M. Turgot*, Londres, 1786, p. 109 (par Condorcet). Les voitures de la nouvelle régie portèrent le nom de *Turgotines* (Batbie, p. 63).

[2] D'Agar, *Manuel des contributions indirectes*, 1817.

Digitized by Google

des places dans les voitures régulières; elle établit aussi une patente sur les voitures d'occasion et partant à volonté. La régie de l'enregistrement sera chargée de cette perception qui est extrêmement simple : elle pourra produire au delà d'un million; condition préférable sans doute à la régie actuelle qui perd considérablement sur son entreprise traversée par les entrepreneurs particuliers[1]. »

La loi de l'an VI a obligé les entrepreneurs particuliers à verser au Trésor public un dixième des places payées par les voyageurs. En l'an XII, la même redevance a été exigée par la loi du 5 ventôse pour les marchandises transportées simultanément au moyen des mêmes voitures.

La législation sur la matière a été complétée par le décret du 14 fructidor an XII, par les articles 112 à 122 de la loi du 25 mars 1817, par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1819, enfin par la loi du 28 juin 1833 (article 8)[2].

[1] Exposé au Conseil des Anciens : rapport relatif aux finances de Crétet, séances du 8 vendémiaire. Voir le *Moniteur* du 12 vendémiaire an VI, titre VII.

[2] Le § 4 *Des voitures publiques*, dans la loi du 26 mars 1817, nous paraît devoir être reproduit en entier d'une manière textuelle.

Art. 112. — Le droit du dixième du prix des places et du prix pour le transport des marchandises, auquel sont assujettis les entrepreneurs des voitures publiques de terre et d'eau à service régulier, continuera d'être perçu conformément aux lois en vigueur, sous la déduction, pour les places vides, d'un quart du prix total des places. Seront considérées comme voitures à service régulier toutes les voitures qui feront le service d'une même route ou d'une ville à une autre, lors même que les jours et heures de départs varieraient.

Art. 113. — Tout entrepreneur de voitures publiques suspendues, ou non suspendues partant d'occasion ou à volonté, sera tenu de payer, chaque année, pour tenir lieu du dixième imposé sur les voitures à service régulier, savoir :

POUR UNE VOITURE.

A 2 roues,	à 2 places. . .	40 fr.	A 4 roues,	à 4 places. . .	80 fr.
—	4 — . . .	70	—	6 — . . .	100
—	6 — . . .	90	—	8 — . . .	130
—	8 — . . .	120	—	9 et au-dessus.	150
—	9 — . . .	140			

Art. 114. — La remise pour places vides, fixée au quart par l'article 111 ci-

Digitized by Google

L'impôt est réglé comme il suit, sauf des règles particulières, notamment pour la taxe des voitures publiques, partant d'occasion à volonté, pour celle des voitures en service

dessus, sera portée à moitié pour les entreprises particulières de voitures à service régulier qui seront chargées du transport des dépêches en vertu de traités avec l'administration des postes.

Art. 115. — Toute entreprise de voitures publiques de terre ou d'eau à service régulier pourra désormais être formée ou continuée, moyennant que l'entrepreneur fasse une déclaration préalable et annuelle et qu'il se munisse d'une licence, dont le prix est fixé à 5 fr. par voiture à 4 roues, et par voiture d'eau, et à 2 fr. par voiture à 2 roues. Les entrepreneurs de voitures partant d'occasion ou à volonté feront la même déclaration, mais sans être tenus au payement de la licence.

Art. 116. — La déclaration énoncera l'espèce et le nombre des voitures, le nombre des places dans chaque voiture, dans l'intérieur et à l'extérieur, et de plus, si l'entreprise est à service régulier, le prix de chaque place, la route que chaque voiture doit parcourir, et les jours et heures des départs.

En cas de variation dans les jours et heures des départs, les entrepreneurs seront admis à rectifier leur déclaration toutes les fois qu'il sera nécessaire.

Si les voitures doivent faire un service d'occasion, les dernières indications ci-dessus seront remplacées par celles du genre de service auquel elles seront destinées.

Art. 117. — Avant que les voitures ainsi déclarées puissent être mises en circulation, il sera apposé sur chacune d'elles, par les préposés de la régie et après vérification, une estampille dont le coût, fixé à 2 fr., sera remboursé par les entrepreneurs. Il sera également délivré, pour chaque voiture, un laissez-passer conforme à la déclaration, dont les conducteurs devront toujours être porteurs.

Les voitures déclarées ne pourront être changées, ni les estampilles placées sur de nouvelles voitures, sans une déclaration préalable, auquel cas il ne sera point dû de nouvelle licence.

Art. 118. — Le montant des droits dus par les entrepreneurs pour les voitures à service régulier sera établi, pour le dixième du prix des places, d'après la déclaration, et pour le dixième du prix du transport, sur le vu des registres que doivent tenir les entrepreneurs, et des feuilles remises aux conducteurs. Le paiement pourra en être exigé tous les dix jours. A l'égard des voitures partant d'occasion ou à volonté, le droit fixe établi par l'article 113 sera exigible par trimestre et d'avance. Il sera toujours dû pour un trimestre entier au moins, à quelque époque que commence ou cesse le service.

Art. 119. — Il pourra être consenti des abonnements pour les voitures de terre ou d'eau à service régulier. Ces abonnements auront pour unique base les recettes présumées de l'entreprise, pour le prix des places et le transport des marchandises.

Art. 120. — Toute voiture publique qui circulerait sans estampille ou sans laissez-passer, ou avec un laissez-passer qui ne serait pas applicable, sera saisie, ainsi que les chevaux et harnais. En cas de saisie de voitures en route, elles pourront continuer leur voyage, au moyen d'une main-levée qui en sera donnée sous

Digitized by Google

extraordinaire, et pour celle des voitures mises accidentellement en circulation, à prix d'argent [1].

1° Sur les voitures de terre à service régulier, un dixième, plus un décime du prix des places (deux décimes depuis la guerre de Crimée), et du prix reçu pour le transport des marchandises, sous la déduction, pour places vides, d'un tiers du prix total des places;

2° Sur les voitures d'eau, le même droit également réduit d'un tiers, pour le transport des voyageurs seulement.

La différence qui existe entre ces deux sortes de voitures, quant au transport de marchandises, tient à ce que les voitures d'eau paient le droit de navigation.

Dans plusieurs cahiers des charges de chemins de fer concédés avant 1837, le distinction n'ayant pas été faite entre le péage et le prix des transports, il en était résulté que l'impôt avait été prélevé sur la totalité du prix des places. Si cette première base eût été conservée, elle aurait constitué une inégalité entre la condition des entrepreneurs de transport par terre, payant un impôt seulement sur les frais de transport, et celle des compagnies de chemins de fer taxées à la fois sur les droits de péage et sur les frais de transport [2].

Le gouvernement de juillet, pour satisfaire aux justes

suffisante caution, ou même sous la caution juratoire de l'entrepreneur ou du conducteur.

Dans aucun cas, les employés ne pourront arrêter les voitures sur les grandes routes, ailleurs qu'aux entrées et sorties des villes, ou aux relais. En cas de soupçon de fraude, ils ne pourront faire leur vérification qu'à la première halte.

Art. 121. — Les lois et règlements actuellement en vigueur relatifs aux droits sur les voitures publiques, continueront d'être exécutés en ce qui n'est pas contraire aux dispositions de la présente.

Art. 122. — Toute contravention aux dispositions du présent paragraphe, ou à celles des lois et règlements confirmés par l'article précédent, sera punie de la confiscation des objets saisis, et d'une amende de 100 à 1,000 fr.; en cas de récidive, l'amende sera toujours de 500 fr. au moins.

[1] Voyez *Dictionnaire général d'administration*, loco citato.

[2] V. en ce sens Duvergier, notes : 527, année 1838.

Digitized by Google

réclamations élevées par les anciennes compagnies, et faire disparaître en même temps cette inégalité choquante, décida, par la loi des 2-9 juillet 1838 :

1° Que l'impôt du dixième ne porterait que sur la partie du tarif correspondant au prix de transport (art. 1er) ;

2° Que pour ceux des chemins de fer dont les cahiers des charges ne fixaient pas le tarif, ou dont le tarif n'était pas divisé en *péage et transport*, l'impôt serait perçu sur le tiers du prix des places (art. 3).

Aux termes d'une circulaire du ministre des finances du 29 octobre 1845, quelque variation qu'éprouve le prix des places, le rapport entre le prix total (y compris l'impôt) et l'impôt lui-même, devait toujours rester fixé en raison de la proportion existant originairement au tarif entre le péage et le transport. Quand les prix des places étaient divisés en péage et transport, et que le péage formait le double du transport, le droit à percevoir était au prix total de la place, comme 11 à 311 ; dans ce cas, la somme payée pour prix de la place se décomposait de cette manière :

Péage		200 fr.
Transport (moitié)		100
Droit principal	10 fr.	11
— décime	1	
Le prix total était donc de		311 fr.

pour lesquels il était dû au Trésor 11 fr. en principal et décime. Quant aux chemins de fer dont les tarifs n'étaient pas divisés en péage et en transport, le droit, aux termes de l'art. 3 de la loi du 9 juillet 1838, devait être perçu sur le tiers du prix total des places ; mais il se présentait deux cas pour les chemins formant cette catégorie. Si le cahier des charges de la concession portait ces mots : *non compris l'impôt*, le prix total se décomposait ainsi :

Digitized by Google

2/3 affranchis du droit.	200 fr.
3/3 soumis au droit.	100
Droits (principal et décime).	11
Total.	311 fr.

Par conséquent la somme revenant au Trésor (décime compris) était pour les voitures de *toutes classes*, dans la proportion de 11 fr. à 311 fr. relativement au prix total perçu par l'entreprise.

Si, au contraire, le cahier des charges ne disposait pas que l'impôt n'était point compris dans le prix de la place, le rapport dont il s'agit était de 11 fr. par 300 fr., le prix total se divisant alors ainsi :

2/3 affranchis du droit.	200 fr.
1/3 soumis au droit { revenant aux Compagnies.	89
1/3 soumis au droit { Impôt, décime compris	11
Total.	300 fr.

La circulaire de 1845, rédigée en conformité d'un arrêt de la Cour de cassation du 22 juillet 1845, subtitua un nouveau système, en ce qui concernait le prélèvement du droit sur les produits des chemins de fer, à celui que l'administration avait cru devoir adopter, et qui faisait l'objet d'une instruction du 9 juillet 1838. Il avait semblé que, conformément à ce qui se pratique pour les voitures publiques des routes ordinaires, ce droit devait, lorsque le tarif était divisé, former 11 p. 100 du transport, y compris l'impôt. Mais il résulta de l'arrêt précité qu'il ne revint au Trésor, en ce cas, que 11 fr. par 111 fr. Ce fut conformément à cette doctrine que les proportions indiquées ci-dessus furent arrêtées par l'administration.

Une loi votée le 15 juillet 1855, sous l'influence des besoins financiers se rattachant à la guerre de Crimée,

Digitized by Google

a de nouveau prescrit de calculer la taxe du dixième, à partir du 1er août, sur le prix total des places.

L'exposé des motifs de la loi du 15 juillet 1855, signé de MM. Boinvilliers, président de section, Vuitry, rapporteur, et Gréterin, et inséré dans le *Moniteur* du 4 juillet, rappela que l'impôt du dixième sur le prix des places avait été réglementé par les art. 112 et suivants de la loi du 25 mars 1817; que cette législation avait été appliquée aux premiers chemins de fer, mais que plus tard on avait admis une distinction entre le prix du transport et le péage, pour n'assujettir que le premier à l'impôt; qu'il en était résulté un abaissement relatif assez considérable de l'impôt, assis seulement sur le tiers environ du prix réel de la place, bien que l'impôt eût été considéré comme devant être proportionnel aux frais de locomotion; qu'en relevant le produit de l'impôt, il était juste d'en ajouter l'accroissement aux tarifs préexistants fixés en vue d'assurer aux concessionnaires l'intérêt et l'amortissement de leurs capitaux.

Enfin les articles de messagerie expédiés à grande vitesse par les chemins de fer étaient restés exempts de l'impôt du dixième, et il parut aussi juste de faire cesser cette exemption et d'assimiler complétement sous ce rapport les transports par les voies ferrées aux transports par les routes ordinaires.

La commission du Corps législatif, par l'organe de M. Du Miral [1], adopta l'assimilation proposée entre les conditions du voyage en chemin de fer et du voyage par voie de terre.

« N'est-il pas juste, ajoutait le rapporteur, que l'État qui s'est imposé de si lourds sacrifices pour l'établissement de nos voies ferrées, reçoivent de ceux qui en usent un impôt modéré en échange de ses sacrifices et de l'utilité qu'ils en retirent ?

[1] *Moniteur* du 14 juillet.

Digitized by Google

» L'impôt sur les voyageurs est au fond de la même nature que tous ceux qui frappent les objets de consommation, et il a sur eux une supériorité relative précieuse, celle de s'adapter dans son application à l'échelle des fortunes, par suite de la différence notable de prix qui existe entre les différentes classes [1]. »

Les dispositions de la loi furent admises sans discussion dans la séance du 13 juillet dans les termes suivants :

Art. 3. A dater du 1er août 1855, le dixième dû au Trésor public sur le prix des places des voyageurs transportés par les chemins de fer, sera calculé sur le prix total des places.

» Il sera, en outre, perçu, au profit du Trésor public, un dixième du prix payé aux compagnies de chemins de fer pour le transport à grande vitesse des marchandises et objets de toute nature.

» Les tarifs des compagnies seront accrus du montant des taxes nouvelles résultant du présent article. »

Art. 4. « A partir de la même époque, la loi du 2 juillet 1838 sera et demeurera abrogée. »

Parmi ces dispositions, celle qui augmente les tarifs des compagnies du montant des taxes nouvelles, sépare profondément notre impôt sur les transports de toute analogie avec l'impôt sur l'industrie du transporteur et en fait retomber le poids sur les voyageurs et expéditeurs de marchandises.

L'impôt, assis sur ces nouvelles bases, a produit, en 1855: 16 millions qui, suivant M. Teisserenc [2], se répartiraient

[1] Je n'ai pas besoin de faire observer que divers impôts de consommation, sur le tabac par exemple, et quelquefois sur les sucres et les thés, ont admis aussi, indirectement, le genre de mérite que M. du Miral a constaté, sous ce rapport, pour l'impôt sur le prix des places. Le droit de circulation sur les vins se proportionne aussi à leur valeur présumée d'après les classes de départements.

[2] Art. Chemin de fer, du Dictionnaire du commerce et de la navigation publié en 1859.

Digitized by Google

pour 3,500 fr. par kilomètre sur la ligne de Lyon; pour 3,000 fr. sur celles de l'Ouest et du Nord, et pour 2,500 fr. sur l'ensemble des autres lignes exploitées qui ont reçu moins de 100,000 fr. par kilomètre de subvention; « conséquemment, ajoute cet écrivain, l'État récupère déjà de ce chef 2 1/2 p. 100 des sommes qu'il a fournies. »

En 1860, le produit de l'impôt a été analysé ainsi qu'il suit[1]:

[1] Comptes des recettes, p. 262 et 263.

Le droit sur les voitures publiques produisait en 1859, d'après le compte général de 1860, les sommes suivantes :

	Quantité des droits.	Quantités, nombre et valeurs sur lesquels les droits ont été assis.	Droit résultant de l'application des taxes.
En service régulier et en service extraordinaire exercées :			
En raison du nombre de places. — Déduction du 1/3 par places vides (art. 4 du 17 juillet 1849).....	1/10 du prod. net	49,155,242.43	4,915,523.70
Sur le transport des marchandises.....	1/10 —	10,361,260.62	1,036,127.72
		59,516,473.05	5,951,651.42
En service régulier, abonnées :			
De terre.....			290,938.72
D'eau.....			15,198.46
			306,137.46
En service accidentel et journalier, en raison du nombre de places multiplié par celui des jours.	0.15 par place.	84,820 places.	12,723 »
D'occasion et à volonté :			
A 1 et 2 places.....	40 fr. par an	3,649 voitures	145,960 »
A 3 —	60 —	1,128 —	67,680 »
A 4 —	80 —	2,895 —	231,600 »
A 5 —	96 —	228 —	21,888 »
A 6 —	110 —	569 —	62,590 »
Au-dessus de ce nombre :			
Pour 6 places.....	110 —	1,629 —	179,190 »
Pour chaque place en sus.....	10 —		98,120 »
		10,098 —	807,028 »
Estampilles apposées sur les voitures publiques.....	2 par estamp.	5,367 estamp.	10,734 »
Décime et forts centimes (le produit des estampilles excepté)..			708,004 86
	Total général.....		7,796,278 74

Il semble résulter de ce tableau comparé aux produits de 1860, que, si la circulation générale n'a, dit-on, pas diminué sur les routes impériales, celle des voitures sujettes à la taxe a été cependant réduite par la concurrence des voies de fer.

M. Teisserenc a, de son côté, fait observer qu'en Angleterre, de 1824 à 1853, le produit des péages sur l'ensemble des routes à barrières n'avait diminué que de 5 millions sur 31, et que le nombre des voitures payant la taxe s'était même accru pendant cet intervalle de temps. Ces faits doivent être attribués à ce que les aboutissants des chemins de fer sont devenus les centres d'un mouvement considérable

Digitized by Google

1° Sur le nombre des places :

Voitures de terre (routes ordinaires).	2,849,298 fr.
Chemins de fer.	14,055,528
Voitures d'eau.	163,842

2° Sur le transport des marchandises :

Routes ordinaires.	270,791
Chemins de fer, grande vitesse.	2,996,330
Total.	20,335,789 fr.
Voitures abonnées.	99,937
Voitures d'occrsion et à volonté.	1,619,716
Voitures en service accidentel et journalier. . .	32,040
Estampilles apposées sur les voitures.	12,406
Total.	22,099,888 fr.
Décime. . . .	4,518,079
	26,517,967 fr.

En 1864, les taxes sur les transports par chemin de fer ayant rendu environ 4 millions 1/2 de plus, on a eu le total de 31,837,820 fr. [1].

Plusieurs États européens ont construit eux-mêmes et exploitent leurs lignes de fer, au lieu de les avoir, comme la France et l'Angleterre, concédées à des compagnies. Le mode de gestion des transports, et les tarifs appliqués aux personnes et aux marchandises pourraient équivaloir à la perception d'une taxe, si les produits de ces lignes étaient portés fort au delà de l'intérêt du capital employé à la construction des chemins. Il ne paraît pas que ce résultat se soit réalisé nulle part, d'après les renseignements que M. Rau a réunis à ce sujet [2].

Les lignes saxonnes ont donné, dit-il, en moyenne, de 1855 à 1857, 5,38 p. 100 du capital de l'établissement; — les lignes hanovriennes (en 1855), 5,37 p. 100 ; — les lignes

qui a remplacé le mouvement qui s'opérait sur les routes parallèles aux chemins de fer eux-mêmes, et cela probablement en Angleterre comme en France.

[1] V. p. 280 et 281 du compte de 1867.

[2] *Finanzwissenschaft*, § 219, note B.

Digitized by Google

belges (en 1857), 6,3 p. 100;—les lignes bavaroises donnent 3 p. 100 ; —la ligne badoise a donné (en 1852), 3,63 p. 100.

Ces divers produits étant pour la plupart inférieurs à un taux très-lucratif d'intérêt, ne laissent entrevoir l'interposition d'aucun élément vraiment fiscal dans l'exploitation des chemins de fer appartenant aux États que nous venons de citer.

L'ancienne république de Hollande avait un impôt sur les transports, nommé *veer of passagie geld*, c'est-à-dire *impôt sur le transport ou le voyage*, établi en 1666, et qui consistait dans un quart en sus du prix de la place payée pour un passage dans un vaisseau ou une barque. Cet impôt, en 1791, fut mis à la charge de tous les bateliers et voituriers, qui furent autorisés à le comprendre dans le prix de leurs transports, avec des tarifs particuliers pour certaines barques et voitures suivant des lignes déterminées, ou dans certaines conditions [1].

Cet impôt fut successivement transformé à la fin du siècle dernier [2], et en 1813. Il paraît ne pas avoir survécu à l'année 1816 [3].

Il existe en Angleterre un impôt sur les messageries. Son produit, d'après Rau, était en 1815 de 217,671 livres sterl., et en 1835 [4], de 498,497 livres. Ces chiffres sont en rapport avec ceux qu'a donnés un écrivain français [5]; mais ils paraissent avoir été réduits ultérieurement.

[1] V. *Engels*, p. 139 et 140.
[2] V. *Engels*, p. 191.
[3] *Id.* p. 331.
[4] § 207, note *c*.
[5] Produit net du droit sur les voitures publiques en Angleterre, d'après l'article de M. Dubost (*Dictionnaire du Commerce et des Marchandises*).

1815	5,442,000 fr.
1825	9,065,000
1835	12,462,000

M. Bailly, qui écrivait en 1837, donne un chiffre analogue.

Digitized by Google

Cet impôt, dit ailleurs [1] M. Rau, consiste dans un droit de concession s'élevant à 5 liv. st., et dans une taxe proportionnelle au nombre des places que donnent les messageries et à la longueur du parcours.

Le savant inspecteur général français, qui a étudié l'administration des finances anglaises, nous donne quelques détails de plus sur cet impôt.

« Le droit sur les *stage coaches* ne s'étend pas, dit-il, à l'Irlande. Il est indépendant de la licence de 125 liv. à prendre pour chaque voiture : le taux en est de 10 centimes par mille, ou de 6 centimes un quart par kilomètre, pour les diligences à quatre places; il s'élève graduellement de 3 centimes un huitième par trois places en sus, jusqu'à 25 centimes par kilomètre pour 21 places, et ainsi de suite [2]. »

C'est sans doute à une réduction de ces tarifs que l'on doit attribuer l'abaissement du produit du droit sur les messageries qui, après avoir été au taux que nous avons cité pour 1835, a été seulement, dans la Grande-Bretagne :

En 1846 de. .	228,092 liv. sterl.	En 1855 de. .	133,117 liv. sterl.
1847. . .	177,247	1856. . .	114,807
1848. . .	196,904	1857. . .	118,588
1849. . .	188,848	1858. . .	125,016
1850. . .	195,674	1859. . .	127,673
1851. . .	217,064	1860. . .	127,969
1552. . .	218,231	1861. . .	125,557
1853. . .	202,814	1862. . .	138,508 [3].
1854. . .	173,601		

Les voitures de ville (*hackney carriages*) ont été d'abord assujetties à un impôt séparé de 12 fr. 50 c., ou 10 schellings

[1] § 212, note *a*.

[2] Bailly, tome I, p. 543.

[3] J'emprunte ces chiffres jusqu'en 1855 au *Report of Inland revenue commissioners* de 1856, et pour les années ultérieures à la correspondance obligeante de M. Hendriks.

Digitized by Google

par semaine, outre la licence annuelle de 125 fr.[1]. En 1853 le droit a été réduit de 10 sch. à 7, et même à 6 pour les voitures non employées le dimanche. Le nombre des voitures soumises à la licence s'est élevé de 3,224 en 1852, à 6,872 en 1862[2].

Suivant une correspondance de Londres, insérée au *Moniteur* du 15 avril 1863, la taxe de parcours à laquelle sont assujetties les voitures publiques est de 1 penny par mille. Une députation des propriétaires de ces voitures aurait demandé en 1863, à M. Gladstone, la substitution à cette redevance d'une taxe sous forme de patente, sur toutes les diligences et omnibus, comme plus favorable au développement de la circulation, etc. Des renseignements de correspondance m'indiquent que l'impôt a été en effet modifié.

La Grande-Bretagne a aussi un impôt sur les transports par chemins de fer[3]. Un droit de un demi-penny par mille par quatre voyageurs transportés par chemin de fer, fut imposé en 1832. En 1842, on y a substitué un droit de 5 p. 100 sur les recettes provenant des voyageurs ; et en 1863, le droit a été réduit à 4 p. 100.

En 1844, certains trains *à bon marché* pour les classes pauvres avaient été exemptés d'impôt sous diverses conditions, entre lesquelles nous remarquons celle d'après laquelle la vitesse de ces trains ne devait pas être moindre de 12 milles à l'heure, et qu'ils devaient s'arrêter à toutes les

[1] Bailly, p. 521.

[2] Voyez le rapport des commissaires du revenu intérieur de 1857. D'après ce rapport, complété pour moi par la correspondance de M. Hendriks, le produit de l'impôt sur les *hackney carriages* aurait été :

En 1852, de.	84,556 liv.
En 1855, de.	69,663
En 1858, de.	82,129
En 1861, de.	91,375

[3] D'après le *Moniteur* du 10 janvier 1864, un impôt du même genre aurait été proposé en Espagne.

Digitized by Google

stations réclamées par les voyageurs. Cette législation exceptionnelle paraît avoir disparu dans l'atténuation générale de l'impôt prononcé en 1863.

En résumé, l'impôt britannique sur les chemins de fer est beaucoup plus léger que l'impôt français : il n'atteint pas les marchandises et il frappe les voyageurs d'une manière un peu moins directe et moins patente qu'en France, où la loi a stipulé que l'impôt resterait en dehors des tarifs relatifs au prix des places.

Ce droit, qui ne s'étend pas à l'Irlande, a été généralement croissant depuis plusieurs années. Voici les chiffres donnés soit par les rapports des commissaires du revenu intérieur, soit par nos renseignements de correspondance :

1851. . . .	287,332	1857. . . .	348,611
1852. . . .	280,344	1858. . . .	339,569
1853. . . .	303,386	1859. . . .	359,212
1854. . . .	309,194	1860. . . .	366,288
1855. . . .	323,790	1861. . . .	375,178
1856. . . .	384,063	1862. . . .	383,057

Un impôt sur les transports des personnes et de certaines marchandises, ne saurait être indéfiniment élevé sans de sérieux inconvénients, et notamment sans celui qui pourrait résulter de la concurrence entre certaines lignes ferrées conduisant au même but à travers des territoires de nationalités différentes, concurrence dans laquelle le pays qui ne lèverait pas d'impôt aurait un grand avantage.

Cet impôt ne pèse pas sur une consommation, mais sur une multitude de relations et d'actes qui se rattachent à production, à la consommation, à toutes les manifestations de l'activité humaine. On voyage quelquefois pour des motifs très-dignes de faveur : il y a des envois de marchandises ou de matières qu'il ne faudrait pas surcharger, dans l'intérêt de la production industrielle. Cependant cet impôt, en se

Digitized by Google

proportionnant au prix des places pour les personnes, et en ménageant le déplacement des matières premières, ordinairement transportées par des moyens que la taxe n'atteint point, retire de ces circonstances un certain caractère de proportionnalité, qui suffit pour expliquer, sans aucune évocation de l'inconséquence humaine, comment il a pu être élevé et accru en France, peu de temps après que l'impôt sur le transport des lettres avait été abaissé.

Digitized by Google

SECTION III.

ACTES DIVERS.

ARTICLE 1.

ACTES DE LA VIE CIVILE.

Parmi les actes qui ne rentrent pas rigoureusement dans les catégories précédentes et qui ont été cependant taxés par les législateurs, nous citerons avant tout les actes capitaux de la vie civile.

A propos de ces actes de la vie susceptibles d'être comptés par ce que nous appelons en France *des Actes de l'État civil*, le législateur financier peut avoir poursuivi deux buts : il peut avoir cherché à taxer l'acte lui-même comme il atteint l'existence annuelle par les capitations : ou bien il s'est proposé seulement de faire payer *au delà du prix naturel*, d'imposer enfin le service de l'autorité publique, constatant l'acte en question. C'est sous ce dernier aspect que nous avons considéré la taxe inhérente à certaines expéditions [1]. Il nous reste à parler de quelques cas dans lesquels le législateur paraît avoir frappé l'acte lui-même.

Nous citerons avant tout les impôts sur les mariages et les enterrements qui sont, à partir de 1695, mentionnés dans les Annales fiscales de la Hollande [2], et qui semblent avoir

[1] V. *suprà*, p. 401.

[2] Chaque partie contractant mariage devait payer une somme variable depuis

Digitized by Google

été importés vers la même époque en Angleterre par Guillaume III[1], et réessayés une seconde fois dans ce dernier pays en 1783. Nous ne sommes pas fixés sur la manière dont ils ont été levés, mais eussent-ils paru le prix d'une formalité administrative, ce prix appliqué à des actes inévitables et nécessaires comme les décès, serait devenu en réalité un impôt sur l'acte lui-même.

On retrouve aussi cet impôt en Danemark, d'après Christian (p. 94).

On en a fait aussi l'essai en France, mais, là comme en Angleterre, on en a ressenti les inconvénients qui en ont abrégé la durée et n'ont plus laissé subsister que l'usage pour les fabriques de percevoir encore des droits importants sur les pompes funèbres. La ville de Paris a cependant aussi une taxe sur les inhumations, portée au compte de 1861 pour un produit de 295,252 fr.

« A côté des créations d'offices les plus extraordinaires, dit un célèbre écrivain en parlant du ministère de Chamillard, figure un impôt sur les baptêmes et les mariages. Le résultat de cette mesure n'était pas difficile à prévoir. Les pauvres baptisèrent eux-mêmes leurs enfants, et se marièrent *sous le manteau de la cheminée*. Cette vexation sans exemple eut les résultats les plus funestes pour l'ordre public ; l'état civil d'un grand nombre d'enfants fut compromis ; des sédi-

3 jusqu'à 30 florins, d'après la classe à laquelle elle appartenait. Il fallait payer la même somme avant d'avoir le droit d'inhumer un mort (Over de Belastingen, Amsterdam, 1837, p. 152).

Un impôt analogue, sur les funérailles, existe de nos jours, au profit d'un grand nombre de villes des Pays-Bas, au moins dans certaines provinces. Tandis, en effet, que nous voyons dans le Limbourg la ville de Maestricht seule percevoir ce droit, nous le trouvons en vigueur dans la moitié environ des communes de la Hollande septentrionale. Il donne près de 7,000 florins à Amsterdam, et près de 6,000 à Harlem.

[1] Tayler, à propos de ce règne, parle de *duties on marriages*, *births*, *burials*, p. 31 : *History of taxation*. — V. aussi *Tablet of Memory*, p. 107, 106-113.

Digitized by Google

tions se produisirent dans beaucoup de localités. En Quercy, en Périgord, on pilla les bureaux des préposés. Cette ferme, qui devait rapporter 300,000 livres par an, n'en rapporta que 40,000, et on fut bientôt forcé de la supprimer [1]. »

« Sous prétexte, dit de son côté Bailly [2], que les curés n'observaient pas avec exactitude les règles établies pour la conservation des actes, on institua des offices de greffiers, conservateurs des registres de baptême, mariage et décès. Le tarif des droits arrêté par le conseil fut aussitôt négocié, et pour moins de 400,000 livres, on vit dans tout le royaume les traitants porter leurs mains profanes jusque sur les sacrements. Dans le Périgord et le Quercy, les habitants, pour se soustraire à cette exaction, baptisèrent eux-mêmes leurs enfants, et se marièrent sans formalités. Poursuivis par ceux qui exploitaient l'impôt, ils résistèrent, etc. »

En Castille, il y a eu au moyen âge un impôt plus spécial sur les veuves qui passaient à de secondes noces avant l'accomplissement d'une année depuis la mort de leur premier mari. Don José Lopez Juana Pinilla, qui mentionne cette taxe nommée, dit-il, *Boda*, nous apprend qu'elle fut supprimée en 1168 [3].

[1] Saint-Simon, t. III, p. 376, cité dans un article du *Moniteur* du 26 novembre 1858 (V. sur le même point *Les Finances françaises sous l'ancienne Monarchie, la République, le Consulat et l'Empire*, par le baron de Nervo, t. I, p. 457.

[2] *Histoire financière de la France*, t. II, p. 10.

[3] *Bibliotheca de Hacienda da España*, t. I, p. 297.

Digitized by Google

ARTICLE 2.

PÉTITIONS.

A côté des actes les plus importants de la vie humaine, le fisc a établi parfois ses exigences sur les actes les plus insignifiants.

Les pétitions, exemptes en France du droit d'enregistrement, y sont soumises en général à la légère contribution du timbre.

Les demandes adressées à l'administration, ne peuvent en général être admises, même quand elles sont en forme, que sur papier timbré [1].

[1] Loi du 9 vendémiaire an VI, art 54. A compter du jour de la promulgation de la loi, la formalité du timbre fixe ou de dimension établi par la loi du 5 floréal dernier est étendue aux pétitions et mémoires présentés soit aux ministres, soit aux administrations de département et municipalités, ainsi qu'à la trésorerie et comptabilité nationale et aux directeurs de la liquidation.

Art. 55. Sont exceptés de la formalité du timbre, les pétitions et mémoires qui auront pour objet les demandes en avancement, congés absolus ou limités, pensions de retraite, payement des arrérages de rentes et pensions, secours et encouragements et première demande en réparation de torts occasionnés par une autorité constituée ou un fonctionnaire public.

La loi organique du 13 brumaire an VII, dans son article 16, exempte seulement « les pétitions présentées au Corps législatif; celles qui ont pour objet des demandes de congés absolus et limités et de secours, et les pétitions des déportés et réfugiés des colonies tendant à obtenir des certificats de résidence, passeport et passage pour retourner dans leur pays. »

Digitized by Google

ARTICLE 3.

PUBLICATIONS.

Le fait de la publication des journaux a été frappé dans divers pays, où ces écrits se sont multipliés, d'une taxe qu'on pourrait considérer tout à la fois comme un impôt sur certaine industrie, ou comme un impôt sur un acte spécial. C'est sous ce dernier rapport que nous en dirons quelques mots ici, en faisant observer que l'impôt a été assis tantôt sur les écrits périodiques eux-mêmes, tantôt sur les parties de ces feuilles consacrées à l'annonce, dont l'objet est plus indistinct qu'intellectuel.

En France, le timbre des journaux et écrits périodiques, qui a quelque temps emporté avec lui l'affranchissement postal, ainsi que nous l'avons vu plus haut [1], a donné, en 1860, 6,858,407 fr. de droits constatés; celui des écrits non périodiques a fourni 84,285 fr.

Les droits perçus sur l'affichage se sont élevés à 3,223 fr. [2].

La statistique italienne du comte Serris, déjà un peu ancienne, mentionne un impôt sur les *gazettes*, levé dans les États romains.

Les droits actuels sur les journaux, en Autriche, s'appuient sur l'ordonnance impériale du 23 novembre 1858. Ils frappent tous les journaux nationaux ou étrangers, qui paraissent une ou plusieurs fois par semaine, à l'exception seulement des journaux officiels, et de ceux qui sont exclu-

[1] T. III, p. 369.
[2] Voyez le *Compte des recettes* de 1860, p. 110.

Digitized by Google

sivement consacrés à des discussions scientifiques, artistiques, techniques, ou portant sur d'autres spécialités. Ces derniers sont seulement sujets au timbre quand ils paraissent dans le pays, et qu'ils contiennent des publications ou des conférences. Les taxes s'élèvent, pour les journaux paraissant dans le réseau postal allemand et l'intérieur du pays, à 1 nouveau kreutzer, et pour les autres à 2 nouveaux kreutzers par exemplaire.

L'*Allgemeine Zeitung* d'Augsbourg mentionne dans son numéro du 15 octobre 1866, l'abaissement de 1 sch. 1/2 à 1 sch. par ligne de la taxe sur les annonces à Hambourg [1].

Les taxes sur les journaux anglais sont confondues, par M. Mill, avec les taxes sur le transport des lettres et sur les annonces (*advertisements*), sous l'expression générique de taxes sur les *communications*. Cet auteur regarde toutes ces impositions comme peu dignes de faveur, et comme devant être renfermées soigneusement dans d'étroites limites.

Les impôts sur les journaux ont eu souvent un motif politique.

« En 1712, dit M. Cucheval-Clarigny, dans son histoire de la presse en Angleterre et aux États-Unis, quelques membres de la commission du budget s'avisèrent que le moyen le plus efficace de supprimer les libelles serait de mettre un droit très-lourd sur tous les journaux et toutes les brochures. Cette proposition fut accueillie avec acclamations. La chambre des communes vota un droit de timbre d'un sou sur toute demi-feuille imprimée, de deux sous sur chaque feuille entière, et de vingt-quatre sous sur toute annonce insérée dans un journal. Ces droits existaient encore il y a trois ans [2], tels qu'ils avaient été votés en 1712; seulement

[1] D'après Doursther, le marc de 16 schillings vaut à Hambourg 1 fr. 52 c. Le schilling vaut donc un peu moins de 10 c.

[2] L'ouvrage de M. Cucheval-Clarigny a été publié en 1857.

Digitized by Google

sous Georges Ier on avait dû modifier la rédaction de la loi, etc. »

L'impôt du timbre fut successivement accru en 1725, 1765, 1781, 1789, 1797 et 1808 [1]. Il fut porté en définitive à 40 centimes par numéro; ce qui, suivant M. Cucheval-Clarigny [2], donnait lieu à une fraude considérable. L'impôt fut réduit à 10 centimes en 1836, et cet allégement eut pour conséquence un accroissement important dans la vente des journaux. Le timbre de 10 centimes faisait office de droit de poste; mais depuis, les journaux ont été dispensés de l'obligation de faire timbrer les numéros qu'ils ne mettent pas à la poste. Le timbre des journaux destinés à la poste a rapporté, dans le Royaume-Uni, pour l'année terminée au 31 mars 1860, la somme nette de 141,557 liv. st.

Il n'y a plus dans ce pays, depuis 1854, de véritable impôt sur les journaux. Le maximum du produit de cet impôt avait été, en 1831, de 586,636 liv. [3].

D'après l'historien de la presse anglaise que nous avons déjà cité [4], il y a eu aussi en Angleterre une taxe sur les annonces :

« Jusqu'en 1854, les annonces ont été soumises à un droit de 1 sh. 6 pences ou 1 fr. 80 c., dont l'abolition fut votée dans la session de 1853. Le droit, dont le montant était compris dans le coût de l'annonce, ne pesait en apparence que sur le public : il n'en était pas moins funeste aux journaux, parce qu'il portait à 2 sch. et demi, c'est-à-dire à plus de 3 fr. le prix d'une annonce de deux lignes, et qu'il empêchait ainsi les petites bourses de recourir fréquemment à la publicité. »

[1] *Tablet of Memory*, p. 117.
[2] P. 153 et suiv.
[3] Correspondance de M. Hendriks.
[4] Cucheval-Clarigny, p. 136.

Digitized by Google

ARTICLE 4.

PESAGE, MESURAGE, JAUGEAGE, VOIRIE.

Le § 9 de la loi de 1837, sur l'organisation municipale française, énumère, parmi les recettes autorisées de la part des communes, le produit des droits de pesage, mesurage et jaugeage, et des droits de voirie.

Ces diverses taxes, dont les dernières s'appliquent aux réparations, constructions et ouvertures sur la voie publique [1]. se rapportent toutes à des actes de l'homme, et rentrent dans la division des impôts dont nous nous occupons actuellement.

Les taxes de pesage, de mesurage et de jaugeage pourraient être, jusqu'à un certain point, rangées dans les taxes de consommation sur les denrées soumises au pesage, au mesurage et au jaugeage. Toutefois elles portent sur ces denrées seulement à l'occasion d'un *acte* consommé dans certains lieux publics, et c'est pour cela que nous les men-

[1] J'ai sous les yeux le tarif des droits de voirie, examiné au conseil d'État en 1844 pour 57 communes du département de la Seine. Le tarif est divisé en quatre paragraphes concernant : les droits pour constructions neuves, les droits pour saillies fixes ou mobiles, les droits pour travaux et réparations, enfin les droits divers, relatifs, par exemple, aux dépôts de matériaux, etc.

Les droits de voirie sont également perçus au profit des caisses municipales sur les rues communales et sur les traverses de routes dans l'intérieur des villes ou communes (Instruction du ministre de l'Intérieur, du 2 avril 1841).

Le traité de M. Davenne intitulé *Législation et Principes de la voirie urbaine*, contient (p. 192 et suiv.) des détails historiques intéressants sur l'origine et le développement des droits de voirie.

Digitized by Google

tionnons ici et que nous terminons par elles l'énumération, sans doute incomplète, malgré toutes nos recherches, des impositions qu'une classification exacte doit réunir sous le titre du dernier de nos *livres* consacrés aux impôts, considérés en eux-mêmes et indépendamment de la sphère de leur application.

FIN DU TOME TROISIÈME.

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME TROISIÈME.

Pages.

LIVRE V. — DES IMPÔTS SUR LES CONSOMMATIONS (SUITE). 1

CHAPITRE II. — Des impôts de consommation à la frontière des États. . *ib.*

LIVRE VI. — DES IMPÔTS SUR LES ACTES. 65

Préambule. . . . . *ib.*

CHAPITRE I. — Du timbre. 76

II. — De l'enregistrement. 104

III. — Impôts sur les successions et mutations par décès. . . . 137

IV. — Impôts sur les transmissions de biens entre vifs à titre gratuit et onéreux et sur diverses conventions. . . . 174

SECTION I. — *Impôts sur les donations.* . . . . . *ib.*

II. — *Impôts sur les transmissions à titre onéreux.* . . 182

Préliminaires. . . . . *ib.*

Article 1. — VENTE. 190

— 2. — ÉCHANGES. 203

— 3. — PRÊTS ET HYPOTHÈQUES. 215

— 4. — SOCIÉTÉS. — TRANSMISSION DES ACTIONS ET OBLIGATIONS DE SOCIÉTÉS ANONYMES. 223

— 5. — ASSURANCES. 230

— 6. — BAUX ET ANTICHRÈSES. 237

— 7. — EFFETS DE COMMERCE. 242

— 8. — CONVENTIONS DIVERSES. 247

Digitized by Google

Pages.

CHAPITRE V. — Impôts sur les actes judiciaires. 248
VI. — Impôts sur certains services ou sur certaines concessions de l'État. 274

SECTION I. — *Impôts sur les transports par la poste.* 277
II. — *Impôt sur les correspondances télégraphiques.* 357
III. — *Impôt sur les loteries et les jeux de hasard.* 376
IV. — *Impôts sur divers services ou diverses concessions de l'État.* 399

Article 1. — EXPÉDITIONS ET QUITTANCES DIVERSES. . . . . *ib.*
— 2. — BREVETS D'INVENTION. 400
— 3. — PASSEPORTS. 406
— 4. — PERMIS DE CHASSE. 408
— 5. — DROITS DE SCEAU. 411
— 6. — DROITS UNIVERSITAIRES. 415
— 7. — PERMISSIONS D'USINES ET DE PRISES D'EAU. 418
— 8. — DROIT DE VÉRIFICATION DES POIDS ET MESURES. 419
— 9. — DROITS DE VISITE DES PHARMACIES. 422
— 10. — DROITS DE MARQUE DES MATIÈRES D'OR ET D'ARGENT. . 423
— 11. — DROITS SUR LA FABRICATION DES MONNAIES. 427
— 12. — EXONÉRATION DU SERVICE MILITAIRE. 435

CHAPITRE VII. — Taxes sur divers actes non compris dans les chapitres précédents. 438
Préliminaires. . . . . *ib.*

SECTION I. — *Taxes sur l'entrée, le séjour et le départ. — Péages d'eau et de terre. — Produits de bac. — Droits de tonnage.* 440
SECTION II. — *Impôts sur les voyages et sur les transports.* 474
III. — *Actes divers.* 490

Article 1. — ACTES DE LA VIE CIVILE. . . . . *ib.*
— 2. — PÉTITIONS. 493
— 3. — PUBLICATIONS. 494
— 4. — PESAGE, MESURAGE, JAUGEAGE, VOIRIE. 497

FIN DU TOME TROISIÈME.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Saint-Denis. — Typographie de A. Moulin.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

YC108764

16277

HJ 2307
.73
v.3

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY

Digitized by Google

Digitized by Google